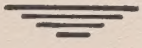
Université de Paris — Faculté de Droit

Les Problèmes Financiers du Protectorat Tunisien



THÉSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 Mars 1939, à 14 heures

par

Yves HOUDIARD

Président de Thèse : M. J. BARTHELEMY *professeur.*

Assesseurs { MM. ROLLAND, *professeur.*
SIBERT, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT
1939

Thèse Paris
1939.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552417_0013

Les Problèmes Financiers du Protectorat Tunisien

Université de Paris — Faculté de Droit

Les Problèmes Financiers du Protectorat Tunisien

THÉSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 Mars 1939, à 14 heures

par

Yves HOUDIARD

Président de Thèse : M. J BARTHELEMY *professeur.*

Assesseurs MM. ROLLAND, *professeur.*
SIBERT, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT
1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A MES PARENTS

INTRODUCTION

Influence Française sur l'Organisation Financière de la Tunisie

« *L'Organisation financière de la Tunisie est l'œuvre* « *du Protectorat* : elle est intimement liée à son fonction- « nement, si intimement liée qu'on ne la concevrait pas « sans le Protectorat, et que le système du Protectorat « serait gravement atteint dans son principe même, si les « bases essentielles sur lesquelles elle repose venaient à « être détruites ».

Ainsi s'exprimait au cours d'une conférence qu'il faisait, en 1901, *M. Dubourdieu*, le Directeur Général des Finances de l'époque et l'une des personnalités les plus éminentes que la Tunisie ait connues.

Œuvre française, en effet, telle apparaît, au premier examen, l'administration financière de la Régence, aussi bien par les idées directrices qui ont présidé à sa création

que par l'organisation et le fonctionnement propres à chacun de ses services.

Comment pourrait-il en être autrement, d'ailleurs, puisque l'objet même du Protectorat français, sa raison d'être immédiate et son premier travail ont été d'ordre essentiellement financier. Il suffit, pour s'en convaincre, de se remémorer quelle était la situation de la Tunisie, aux environs de 1860, époque à laquelle la France, entrant résolument dans la « compétition coloniale » des grandes puissances européennes, tournait, à son tour, un regard intéressé vers les riches territoires de l'Afrique du Nord.

La politique dispendieuse des beys qui s'étaient succédé sur le trône du grand Mehémet-Ali, avait laissé les finances tunisiennes dans une situation qui, pour ne pas être désespérée, n'en était pas moins des plus critiques. La réalisation de nouveaux emprunts dans la Régence elle-même étant devenue aléatoire, le gouvernement beylical, pour satisfaire à son goût du faste, se résigna à solliciter l'appui de banquiers européens. C'est ainsi qu'en 1863, il empruntait une somme de 30 millions à la maison française *Erlanger* qui, deux années plus tard, lui consentait solidairement avec des banques italiennes et anglaises une seconde avance de 30 millions, au même intérêt de 7 %.

La facilité avec laquelle il trouva ainsi à emprunter pour faire face à ses premiers déficits incita encore le beylik aux prodigalités les plus excessives, de sorte qu'en 1867, il lui devenait impossible de faire face aux intérêts promis.

L'ère des expédients était arrivée; les produits de certains impôts furent aliénés par avance et les quittances

en furent remises aux créanciers; mais la confiance faisait défaut et, en 1869, la dernière tentative déguisée d'emprunt ayant échouée et la dette flottante atteignant 55 millions, la situation financière de la Régence paraissait irrémédiablement compromise.

Les gouvernements de la France, de l'Angleterre et de l'Italie dont ressortissaient la plupart des créanciers européens s'inquiétèrent alors et décidèrent d'intervenir. Sous leur pression commune, le Bey accepta la création d'une *Commission financière Internationale*, qui fut instituée par *le décret du 5 juillet 1869.*

Composée sous sa première forme, en prédominance par des fonctionnaires tunisiens et des représentants du gouvernement français, la Commission financière laissa, dans sa forme définitive une plus large part à l'élément étranger puisqu'elle comprennait, alors, deux membres anglais et deux membres italiens. L'influence de ceux-ci se trouva, toutefois, considérablement amoindrie, du fait que la Commission fut, elle-même, divisée en 2 comités, dont l'un le *Comité exécutif* composé de deux tunisiens et d'un Inspecteur des finances français était, en réalité, le seul organe agissant. Chargé de la liquidation des opérations antérieures à 1870, puis de la perception des revenus et de l'ordonnancement des dépenses, pouvant s'opposer à la conclusion par le Bey de tout emprunt non autorisé par la Commission financière, le Comité exécutif se trouva, en fait, avoir la direction de toutes les finances de la Régence. Quant au *Comité de contrôle*, composé de six autres membres de la commission — deux par nationalité — son rôle se bornait à connaître, vérifier et, le cas échéant, approuver les opérations du Comité exécutif.

Le premier souci de la Commission étant de déterminer exactement le montant de la dette tunisienne, des délais furent accordés aux créanciers pour faire connaître leurs droits et le montant de leurs titres. Le 31 janvier 1870, date limite de ces délais, il fut établi que *le passif de la Régence* s'élevait à la somme considérable de *160 millions 176.800 francs* exigeant un intérêt annuel de 19.500.000 francs. Les recettes du budget ne dépassant pas 13.500.000 francs, une réduction de la dette était inévitable.

En vertu de l'*Arrangement du 23 mars 1870*, celle-ci fut donc ramenée à la somme de 125.000.000 de francs, représentés par 250.000 obligations de 500 francs, au service desquelles étaient affectés divers impôts et revenus publics d'un produit annuel de 6.505.000 francs. Quant aux intérêts arriérés, ils étaient fixés à la somme de 18.000.000 environ, représentée par des certificats de coupons et gagée par le produit des douanes à l'importation jusqu'à concurrence de 5 %.

Par mesure de sécurité, la perception de ces deux catégories de revenus était concédée pour le compte des créanciers, à la Commission financière qui conservait, en plus, un droit de surveillance étroit sur la jouissance des autres catégories de revenus laissés à la disposition du gouvernement beylical. Dans le but d'assurer séparément la gestion de ces deux services, le Comité exécutif se trouva donc amené à créer un nouvel organisme, l'*Administration des Revenus Concédés*, chargée du service de la dette; quant à la perception des revenus réservés aux dépenses publiques, elle fut assurée par un *Receveur général des Finances*. assisté par les Caïds et les Cheiks.

C'est sous cette double forme qu'en dépit des critiques

les plus violentes, fonctionna, durant quatorze années, la Commission Internationale. Une gestion sage et prudente, directement inspirée des théories métropolitaines de l'Inspection des Finances lui permit, sans innovation de structure essentielle, de liquider tout le passif de la Régence.

Par ce travail d'assainissement, opéré dans un esprit français et sous une direction française, se trouva insensiblement préparé l'établissement *d'un protectorat politique succèdant à un protectorat financier.*

En effet, en dépit de la sage administration de la Commission, les besoins de la Régence devenaient de plus en plus pressants alors que ses revenus, amputés de plus de moitié au service de la dette, n'avaient aucune chance de s'accroître. Incapable de sortir seule d'une situation créée par l'incurie de ses gouvernants, la Tunisie, déjà soumise à une sorte de condominium de trois grandes puissances, se voyait alors dans l'obligation de solliciter, pour les droits de ses créanciers, la garantie d'un gouvernement étranger. Mais un tel résultat ne pouvait être obtenu qu'après la disparition de la Commission Internationale financière qui ne devait plus avoir sa raison d'être le jour où l'Etat Tunisien passerait définitivement sous la tutelle de la France.

Immédiatement se fit jour la résistance des représentants anglais et italiens qui ne voyaient pas, sans amertume, disparaître les privilèges qu'ils tenaient des arrangements de 1870. Le gouvernement français adopta la solution la plus élégante pour triompher de leurs inquiétudes, en prenant à sa charge de garantir *la dette tunisienne* et cette garantie fut insérée dans l'une des clauses du fameux

traité du 8 juin 1883, qui sanctionné par la *loi du 10 avril 1884*, constitue l'acte d'origine de notre protectorat en Tunisie, avec le *traité du Bardo du 12 mai 1881*.

En vertu de cet accord, par lequel le Bey s'engageait à toutes les réformes d'ordre financier que la Nation Protectrice jugerait utiles, les mesures nécessaires furent immédiatement prises pour la conclusion, en France, d'un emprunt tunisien 4 % de 142.650.000 francs garanti par le Gouvernement de la République et à l'aide duquel furent offerts aux créanciers la conversion et le remboursement de la dette 5 %, objet de l'arrangement du 23 mars 1870. En moins de quatre mois, ces opérations furent réalisées avec un pein succès.

De ce fait, la Commission financière Internationale devenait inutile et un décret beylical du 2 octobre 1884, décida sa disparition en même temps qu'il transférait ses pouvoirs à un nouveau service administratif, base de toute l'organisation financière actuelle.

La Direction Générale des Finances — tel est le nom de cet organisme — commença à fonctionner le 13 octobre 1884 et dès son origine, elle se vit attribuer les pouvoirs les plus larges tant au point de vue des recettes que des dépenses.

Son premier travail fut, en effet, de rendre légale et uniforme la perception des Impôts qui, bien souvent, ne résultait que de coutumes plus ou moins abusives. Dès le 12 mars 1883, un décret beylical, en exigeant l'établissement officiel d'un budget annuel, avait donné au régime financier de la Régence, la base régulière qui lui avait fait défaut jusque là. Prenant en mains, d'autre part, tous les services existants, la Direction générale s'empressait de

supprimer l'Administration des Revenus Concédés qui fut remplacée par deux nouveaux organismes dépendant étroitement d'elle : la *Direction des Contributions Diverses* et la *Direction des Douanes.* Quant au service de la Trésorerie, il était désormais assuré sous la direction d'un haut fonctionnaire qui primitivement appelé Receveur Général des Finances, reçut, en 1906, la dénomination de *Trésorier Général.*

Actuellement l'organisation de la Direction Générale des Finances est régie, sauf modifications ultérieures de détail, par *les décrets du 10 novembre 1926*, dits aussi « décrets Tirman », du nom du Conseiller d'État qui présidait la Mission métropolitaine chargée de la Réforme.

QUELLES SONT LES GRANDES LIGNES DE CETTE ORGANISATION ?

Placée sous l'autorité d'un Directeur nommé par le Résident Général et véritable « grand argentier » de la Régence, *la Direction Générale des Finances* (1) comprend d'une part, une administration centrale et d'autre part, des services d'exécution.

L'Administration Centrale comporte, elle-même, trois services :

le service du Secrétariat,
le service du Budget et de la Comptabilité,
le service Indigène.

(1) Depuis le 1er septembre 1935, celle-ci a perdu l'épithète de « générale » et, en conséquence s'appelle désormais, simplement : « Direction des Finances ».

Chacun de ces services se divise lui-même en un certain nombre de bureaux dont les titres seuls suffisent à indiquer l'utilité. C'est ainsi que le service du Secrétariat comprend les sous-services suivants : Personnel et Matériel, Inspection, Société de Prévoyance, Bureau Central, Contentieux, Ordre et Expédition.

Le service du Budget et de la Comptabilité a des attributions extrêmement vastes qui visent notamment : la Dette et la Comptabilité Publique, l'Ordonnancement, le Contrôle financier du Budget, le Trésor Français et la Comptabilité des Communes et Etablissements publics.

Quant au service indigène, il a pour but de contrôler le recouvrement des taxes dont les Caïds et les Cheiks, chacuns à leurs échelons, sont constitués comptables.

A côté de l'Administration Centrale, ainsi composée, existent des *services d'exécution*, au nombre de six.

La Direction de l'enregistrement et du timbre est le premier et le plus important d'entre eux. Créée en 1917, à la suite du démembrement de l'ancienne Direction des Contributions diverses, elle a deux attributions essentielles : d'une part elle est chargée de toutes les opérations concernant les impôts du timbre et de l'enregistrement ainsi que des différentes taxes sur le revenu, droits de patente et produits du domaine; d'autre part elle assume la responsabilité de la Recette principale et de toutes les recettes d'enregistrement.

Immédiatement à côté de cette Direction, se place sa sœur jumelle, *la Direction des Contributions Indirectes*, dont le nombreux personnel composé d'inspecteurs, de contrôleurs et de commis, a pour mission principale la

constatation et le recouvrement des multiples impôts indirects, en vigueur dans la Régence.

Le Service des Douanes, placé sous l'autorité d'une Direction créée en 1884, a une organisation semblable à celle de la Douane Métropolitaine. Il opère, par l'intermédiaire de ces receveurs, la perception non seulement des droits de douanes à l'importation et à l'exportation, mais encore d'un certain nombre de taxes, tels les droits de port, les droits de statistiques, les droits de magasinage, etc. Un quatrième service est chargé, plus spécialement, de surveiller la culture du tabac, qui, comme en France, est ensuite acheté par l'Etat; issu de l'ancien service des Monopoles, démembré en 1922, *le Service des Tabacs* a également pour attribution la fabrication des allumettes et l'exploitation des salines.

D'autre part, il a paru indispensable, dès l'origine du Protectorat, de créer un organisme destiné, dans un pays encore neuf, à enregistrer et régulariser la situation des propriétaires fonciers. C'est dans ce but que fut instituée, le 1er juin 1885, la *Conservation de la Propriété Foncière,* dont les attributions essentielles sont restées la constitution des titres de propriété et l'inscription des droits et charges sur les immeubles.

Enfin, l'important service de la Trésorerie est confié, depuis 1906, à un fonctionnaire supérieur, nommé par le Président de la République et qui porte, ainsi que nous l'avons vu précédemment, le nom de *Trésorier Général.* Doté des pouvoirs les plus étendus, celui-ci assure, sous sa responsabilité, les services du Trésor Français et, d'une façon générale, toutes les opérations de trésorerie en Tunisie. Centralisant tous les fonds recouvrés, soit directement soit indirectement, il affecte seul les paie-

ments des dépenses publiques et remplit par la même occasion, les fonctions de Directeur du mouvement général des fonds.

Ainsi composée, *la Direction des Finances* assure pratiquement tous les recouvrements et effectue la plus grande partie des dépenses tunisiennes sous le seul contrôle du Résident Général. Bien que très étendus, ces pouvoirs ne sont toutefois pas illimités. D'une part, en effet, le traité du 8 juin 1883 lui impose de prélever sur les Revenus de la Régence les sommes nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement de la Dette tunisienne garantie par la France, et à celui de la liste civile du Bey.

D'autre part, la loi annuelle du Budget oblige la *Direction des Finances* à ne percevoir que les impôts autorisés par cette loi ou la législation en vigueur et à ne payer que les dépenses limitativement prévues par *le Budget.*

QUELLES SONT DONC LES CARACTERISTIQUES DE CE BUDGET ?

C'est le *décret beylical du 12 mars 1883,* qui bien que modifié en 1890, en définit encore, dans ses grandes lignes, les modes de préparation, de promulgation, d'exécution et de règlement.

Le budget tunisien est *annuel;* il est désigné par le millésime de l'année grégorienne avec lequel il s'ouvre. La durée ou exercice, en est de 15 mois, c'est-à-dire qu'il commence le 1er janvier et que la période complémentaire expire le 31 mars de l'année suivante.

Le principe de l'universalité est posé, en Tunisie, par le décret du 12 mai 1906, qui interdit formellement aux chefs des grands services, d'accroître au cours de l'exercice, par aucune ressource particulière, le montant des crédits ouverts à chacun d'eux. Cependant, pas plus qu'en France, il n'est appliqué avec rigueur et pratiquement, il subit 3 graves exceptions : les budgets annexes, les comptes de réserves et les services de l'armée.

Les Budgets annexes correspondent aux budgets industriels de la métropole. De 1900 à nos jours, un nombre croissant d'établissements publics ont été dotés d'une autonomie financière plus ou moins complète, le gouvernement beylical croyant devoir les laisser vivre de leurs ressources et leur permettre d'en employer le montant à leurs propres dépenses et au perfectionnement de leur outillage. Le trait caractéristique de ces budgets, rattachés seulement pour ordre au budget général, est qu'ils se balancent toujours exactement en recettes et en dépenses, grâce aux subventions dont ils bénéficient.

Les Fonds de réserve sont nés, dans la Régence, de la pénurie de Trésorerie, inhérente à un pays neuf. Dès 1884, la Tunisie avait vu son budget se solder par des excédents de recettes et l'idée vint au gouvernement de constituer avec ceux-ci, une réserve spéciale dans laquelle il serait possible de puiser, en période déficitaire.

C'est ainsi que furent successivement créés, en 1896, un fond de réserve pour subvenir à l'insuffisance des recettes du budget ordinaire, et un fonds des excédents disponibles affectés à l'exécution des travaux extraordinaires, en 1904 (modifié en 1922) un fond de réserve des chemins de fer de l'Etat Tunisien, et enfin, en 1929, le fond spécial de la

gestion des produits de la réévaluation de l'encaisse de la Banque d'Algérie.

Ces quatre fonds sont gérés par le Trésorier Général, et aucune somme n'en peut-être prélevé, sans l'autorisation spéciale et expresse du Ministre des Affaires Etrangères. Les prélèvements ainsi opérés sont inscrits en recettes au Budget, sous la rubrique « Prélèvements sur les réserves du Trésor », mais aucune indication concernant le montant ne figure dans le projet de Budget.

Enfin, une troisième exception à la règle de l'Universalité budgétaire, résulte de la prise en charge, *par la France*, de la majeure partie des dépenses militaires locales, auxquelles la Tunisie ne participe plus en rien. Les dépenses du commandement supérieur sont inscrites dans le Budget du Ministère de la Guerre, celles de l'aviation militaire, à la 2e Section du Budget de l'Air et le montant des pensions militaires, au budget du Ministère des Finances.

En dehors même de ces « spécialisations », le budget tunisien présente également, dans *sa contexture*, de graves infractions *au principe de l'Unité.*

Il est, en effet, *divisé en 3 parties*, ou plus exactement 3 titres (1) :

Le titre I, le plus important, comprend les *recettes et les dépenses ordinaires de l'Etat.* Par recettes ordinaires il faut entendre les impôts, taxes et revenus publics qui

(1) A chacun de ces trois titres correspond en recettes, une division en plusieurs chapitres correspondant aux diverses sortes d'impôts, de revenus et de produits ; chacun de ces chapitres est lui-même divisé en articles, selon la nature ou l'objet de l'impôt, du revenu et du produit.
D'autre part, chacun des 3 titres du budget des dépenses est divisé en chapitres correspondants à une des grandes directions ou services administratifs.

ont un caractère de réelle permanence; par dépenses ordinaires, il faut considérer celles qu'en période normale, on ne peut éviter. Il est toutefois nécessaire de souligner que, dans ce premier titre, il existe un chapitre spécial, dit « *des dépenses imprévues* », qui est pourvu de ressources spéciales et dont l'obget est de faire face à des dépenses ordinaires mais dont on n'aurait pu prévoir l'existence, lors de l'établissement du Budget.

Le titre II comprend les « *Recettes sur ressources exceptionnelles et spéciales et dépenses correspondantes* ». Sous cette dénomination se cache, en fait, un véritable Budget extraordinaire. Il comprend 2 catégories de recettes : a) les recettes qui sont reportées de l'exercice précédent à l'exercice en cours pour la continuation des services; b) un certain nombre de recettes qui ont un caractère de nouveauté et dont les principales sont les recettes à prélever sur les réserves du trésor, les fonds de concours et les fonds d'emprunts. Quant aux dépenses, ce sont essentiellement des dépenses de premier établissement.

Le titre III, enfin, comprend les recettes afférentes au paiement des dépenses ordinaires, exceptionnelles ou spéciales *appartenant à des exercices clos et périmés* et le paiement de ces dépenses.

Ainsi constitué, le Budget tunisien reçoit, chaque année, *une préparation* aussi longue qu'attentive. Après une étude minutieuse commencée dès le mois de juin, chacun des chefs des grands services présente dans la première quinzaine du mois d'octobre, un état de prévision des dépenses et des recettes afférentes à son administration; les dépenses sont évaluées d'après les besoins probables des services publics pendant l'année budgétaire. L'ensem-

ble de ces projets est centralisé à la *Direction des Finances* qui y ajoute le Budget des Recettes qu'elle est seule à même d'établir.

En règle générale, aucun impôt ne peut-être établi ni perçu s'il n'a été proposé par le Conseil des ministres et chefs de service, autorisé par le gouvernement français, voté par le Grand Conseil et sanctionné par S. A. le Bey. En dehors même de cette réserve, *quatre règles essentielles*, admises dès l'origine du Protectorat, président à l'élaboration et à l'exécution du Budget.

A. — *La méthode de la pénultienne année*, appliquée en France, *n'est pas suivie en Tunisie.* Il faut, d'ailleurs, voir en cela, une règle de prudence élémentaire, car un tel système adopté dans un pays doté d'une économie aussi instable que celle de la Régence, n'offrirait aucune garantie réelle d'équilibre. La Direction des finances a donc préféré baser les prévisions de recettes sur la moyenne des cinq derniers exercices réglés, déduction faite de l'année la plus forte et de l'année la plus faible; cette méthode permet, en effet, au budget des recettes de s'accroître, sauf état de crise, suivant une progression parrallèle au développement économique du Protectorat.

B. — Il est absolument obligatoire de *maintenir les prévisions de dépenses dans les limites des prévisions de recettes.* En conséquence, aucun crédit supplémentaire ne peut être ouvert en cours d'exercice et les dépenses imprévues sont couvertes à l'aide des économies réalisées sur d'autres chapitres, ou au moyen de crédits prévus au chapitre spécialement désigné à cet effet.

C. — *Les excédents budgétaires* sont, ainsi qu'il l'a déjà

été dit, employés à constituer des Réserves dont l'emploi ne peut être réalisé, au profit du Budget, qu'avec l'assentiment du gouvernement français.

D. — Enfin, *l'interdiction des virements n'est pas appliquée dans la Régence.* Il en résulte que, dans le cas d'insuffisance constatée de crédits ouverts à un article, il est pourvu par des prélèvements sur les disponibilités constatées à un autre article, après autorisation du Conseil des Ministres et Chefs de service.

Ces règles n'ont jamais été transgressées et le caractère de sagesse dont elles s'inspirent n'a pas que peu contribué à maintenir, durant de longues années, le budget tunisien, dans un état de sain équilibre.

L'*Exécution du Budget*, elle-même, présente une souplesse et une flexibilité remarquable.

En effet, afin d'éviter la pléthore du personnel, une règle spéciale à la Tunisie admet que tous les agents de finances, à quelque service qu'ils se rattachent, doivent leur concours entier à l'œuvre commune de la Direction générale; il en résulte que des comptables peuvent être chargés de concourir au paiement de dépenses et que certains agents d'un service spécialisé peuvent se voir appelés à exercer des fonctions étrangères à ce service, suivant les nécessités de l'organisation.

D'une façon générale, toutefois, le recouvrement des recettes est confié à la *Direction des Finances.* C'est *le décret de promulgation* du budget qui autorise, chaque année, *la perception* des droits, produits et revenus. Celle-ci ne peut-être faite, sous peine de concussion, que par des agents — receveurs ou percepteurs, — régulièrement institués, et en vertu de titres légalement établis par le

Directeur des Finances ou les Directeurs des Régies. En matière d'impôts indirects, cependant, où le droit prend naissance avec le fait même qui le motive, il est suppléé au titre préexistant par des déclarations des redevables ou la représentation, par ceux-ci, des actes et documents qui donnent naissance à l'Impôt. Tous les encaissements effectués par les divers agents sont, ensuite, reversés au trésorier général qui a la direction de toutes les caisses publiques de la Régence (1).

En ce qui concerne le service des Dépenses, quatre opérations, comme dans la Métropole, peuvent être distinguées : l'*ordonnancement*, la *liquidation*, le *mandatement* et le *paiement*.

En aucun cas, l'ordonnateur, qu'il soit ministériel ou secondaire ne peut faire fonction de payeur. D'autre part, aucune créance ne peut être définitivement liquidée à la charge du Budget que par le Chef de Service auquel elle incombe ou les ordonnateurs secondaires; la même règle s'applique à son ordonnancement et à son mandatement sur la Caisse du Trésorier Général de Tunisie. Le 25 de chaque mois, au plus tard, en effet, les chefs de service adressent au Directeur Général des Finances l'état des fonds dont ils demandent à disposer pendant les mois suivants et celui-ci émet des ordonnances et des sous-délégations aux ordonnateurs secondaires. L'ordre de paiement dûment visé est alors mis à exécution soit sur la caisse du Trésorier Général soit sur celle d'un comptable quelconque de la Régence.

Il faut enfin signaler que les dépenses, *dites d'exercices clos*, sont payées sur l'exercice suivant par imputation sur

(1) Quant aux créances restant à recouvrer à la clôture de l'exercice, elles sont reportées à l'exercice courant et s'ajoutent à ses propres créances en vue de leur recouvrement sur les débiteurs du Trésor.

des crédits ouverts à cet effet dans chaque exercice, tant que n'intervient pas la déchéance dont le délai est actuellement de cinq ans ou six ans, suivant que le créancier est domicilié ou non en Tunisie.

Le Budget arrivé à son terme doit être clôturé et l'ensemble de ses opérations fait l'obget *d'un compte général* auquel pocède le *Directeur Général des Finances*, au vu des états qui lui sont transmis par les divers comptables et chefs de service de la Régence.

Le *contrôle* de l'Exécution du Budget est, en effet, assuré hiérarchiquement; les ordonnateurs établissent les relevés de leurs opérations dont le *Directeur des Finances* opère le contrôle, en les rapprochant des propres relevés de la comptabilité générale des finances.

Quant aux comptables, ils sont astreints à établir, non seulement, chaque mois, des bordereaux de toutes leurs opérations de recettes et de dépenses nouvelles, mais encore, en fin d'années, un compte de gestion présentant la situation comptable au premier jour de l'année, et en fin d'exercice un nouveau compte de gestion complémentaire.

Tous ces documents sont réunis à la *Direction Générale des Finances* qui, à l'aide des comptes généraux d'année et d'exercice ainsi constitués, procède au *règlement provisoire* du budget, dans le courant du mois de juillet suivant la clôture de l'exercice et en adresse des exemplaires imprimés au Ministre des Affaires Etrangères et au Ministre des Finances français.

Il ne reste plus alors qu'un contrôle nécessaire : le *contrôle judiciaire*. Pour les comptes des fonctionnaires

indigènes, il s'opère par l'intermédiaire d'une *Cour spéciale* (1) créée, à cet effet, à Tunis. Quant à la *Cour des Comptes française*, elle procède, après examen, à la libération de tous les autres comptables et, arrêtant, en dernier ressort, les recettes et les dépenses de l'exercice, rend *définitif* le règlement du Budget.

Telle apparaît, dans ses grands traits, l'organisation générale des Finances de la Régence; *œuvre française* avant tout, mais qui garde cependant un caractère *d'autonomie indiscutable*. Certes, la France a voulu conserver le droit de veiller à la régularité de la gestion financière tunisienne, mais il lui a paru naturel, selon les principes même du Protectorat, de laisser à la nation protégée le choix, la propriété et la jouissance de ses ressources.

Bien que, d'inspiration franchement métropolitaine, l'Administration des finances beylicales a donc conservé une indépendance et une liberté d'allure propre à un pays économiquement jeune et peu peuplé; mais elle a su ne pas en abuser.Au contraire, sa politique de prudence et de sagesse lui a longtemps permis d'avoir une trésorerie à l'aise et des budgets florissants.

A la veille de la guerre. un juste hommage était, déjà, rendu à ces heureuses méthodes, par un auteur contemporain (1) impartial qui, après avoir étudié le régime budgétaire de la Régence, concluait :

« En quelques années, à l'aide des seules ressources du « Budget, la Tunisie a pu créer l'outillage indispensable à « son développement économique: son crédit raffermi lui

(1) La Cour des Comptes Tunisienne, composée de 5 membres tunisiens.
(1) Sala, *Le budget tunisien*, 1912.

« a permis de demander à l'emprunt les ressources néces-
« saires à l'achèvement des grands travaux publics et de
« porter la prospérité du pays au point où elle se trouve
« aujourd'hui.

« Ces résultats ont été obtenus grâce à la succession
« ininterrompue des excédents budgétaires, grâce aux
« méthodes d'évaluation des recettes, de préparation et
« d'exécution du Budget.

« Le Budget tunisien apparaît donc comme un admira-
« ble instrument qui a puissamment contribué aux pro-
« grès réalisés dans la Régence et cette constatation suffit
« à justifier les méthodes employées jusqu'ici par le
« Gouvernement de Protectorat ».

La guerre n'interrompit point cette *ère de prospérité;* au lendemain de l'Armistice seulement, quelques symptômes de malaises firent leur apparition. A la suite du vote d'un emprunt de 255 millions à réaliser par paliers, la dette s'alourdissait; la crise mondiale survenant jetait la perturbation dans l'économie tunisienne.

La confiance n'en continuait pas moins à régner, car les travaux d'intérêt général entrepris enrichissaient le pays, les impôts rentraient de façon satisfaisante et l'équilibre budgétaire était facilement réalisé.

Jusqu'en 1930, en effet, tous les budgets, sauf deux, se sont soldés par des *excédents de recettes*, qui ont permis à la Tunisie de constituer une grosse partie de son outillage économique. En 1929, encore, la plupart des articles de recettes ont apporté au Trésor Public des ressources qui n'avaient jamais été atteintes, en sorte que l'exercice se soldait par un excédent de plus de 100 millions.

Or, voilà que depuis quelques années, la situation a complètement changé. *Les budgets sont devenus déficitaires;* chaque exercice a vu leur montant s'élever dans des proportions imprévisibles. Les fonds des excédents disponibles se sont trouvés taris; les emprunts n'ont pu être couverts; les grands travaux de colonisation ont été interrompus.

A l'optimisme qui régnait jusqu'alors, a fait place l'angoisse du lendemain non seulement dans les milieux officiels mais encore au sein des assemblées élues; la presse, réflétant l'opinion populaire s'est émue à son tour, en signalant les graves périls qui menaçaient de conduire à l'abime, les finances tunisiennes !

D'OU PROVIENT CETTE CRISE ?

Nous verrons, au cours de cette étude, qu'il n'est point difficile d'en déceler les *causes immédiates.* Mais, il a paru toutefois intéressant d'élargir le débat et de rechercher, dans l'organisation générale de la Régence, *les causes profondes* d'un malaise, dont les difficultés actuelles viennent seulement de révéler l'existence.

A côté de la *Direction Générale des Finances,* service d'administration, il existe un organisme élu, dont les fonctions essentielles sont d'ordre financier. Il s'appelle *le Grand Conseil.*

Quel est, théoriquement, *son rôle ? Comment l'a-t-il pratiquement joué ? Faut-il l'étendre ?* Tel sera l'objet de la première partie de cet ouvrage.

Examinant ensuite la nature des dépenses prévues aux derniers budgets tunisiens, nous pourrons constater *l'inutilité économique* de la plus grande partie d'entre elles; la question des « *frais de gestion* » retiendra plus spécialement notre attention et le *problème des fonctionnaires* sera, à cette occasion, posé dans toute son ampleur.

Enfin, passant à l'étude des recettes, il nous sera facile de contrôler l'*évolution profonde* qu'a subi *le régime fiscal tunisien* depuis la guerre principalement et les changements importants qui en sont résultés dans la *participation contributive des diverses catégories de la population tunisienne.*

Peut-être pourrons-nous, alors, diagnostiquer plus sûrement la cause du mal dont souffrent les finances de la Régence et découvrir les remèdes qui permettront de le guérir efficacement et d'en éviter le retour !

PREMIERE PARTIE

Le Problème Politique
Le grand Conseil

La Préparation du Budget est œuvre essentiellement *administrative;* lorsque *la Direction Générale des Finances* a terminé sa tâche, le Conseil des Ministres et Chefs de Services du Gouvernement du Protectorat, réuni sous la présidence du Résident Général, procède à l'examen du projet qui lui est soumis et le transmet ensuite à l'approbation du Ministre des Affaires Etrangères français.

Un dernier contrôle demeure cependant obligatoire : celui d'une assemblée qui, soustraite à l'influence de l'Administration, est censée représenter l'ensemble des contribuables tunisiens. Elle porte le nom de *Grand Conseil.*

Tant par l'importance de son rôle budgétaire que par sa qualité de corps élu, celui-ci occupe une place de premier plan dans l'organisation générale de la Régence. L'étude de ses *origines* et l'histoire de son *développement*

mérite de retenir, tour d'abord, l'attention; il sera plus facile ensuite de comprendre les particularités de sa *composition* et de *son fonctionnement actuel* et, après avoir passé en revue les *critiques* dont ceux-ci sont l'objet, de lui assigner *le rôle* que, dans l'avenir, il doit être appelé à jouer.

Chapitre I

HISTORIQUE DU GRAND CONSEIL

Section I. — La Conférence Consultative

Aussi loin que remonte l'établissement français dans le royaume des Beys, une représentation « embryonnaire » des intérêts nationaux peut être découverte. Longtemps elle se manifesta sous la forme de l'élection du *député de la « Nation »*, par l'ensemble de l'élément français composé alors exclusivement de commerçants. Ceux-ci pouvaient, d'autre part, être convoqués en Assemblée Commune par le Consul de France, qui ne manquait jamais de leur demander conseil, chaque fois que l'intérêt général le rendait nécessaire.

Dès l'avènement du Protectorat, il apparut cependant indispensable d'assurer une représentation plus efficace à la colonie française, dont l'importance numérique ne cessait de croître. Une première réforme, réalisée en 1885, par l'installation d'une Chambre de Commerce française, s'avéra bientôt insuffisante et c'est en remplacement de

cet organisme, dont le rôle était jugé trop effacé, que fut crée, le 23 juin 1891, la *Conférence Consultative*, « afin, « écrivait, dans une lettre officielle, le Ministre des Affai- « res Etrangères, de continuer entre le Résident Général et « la Colonie Française des relations qui ne peuvent que « profiter à la bonne préparation des affaires ».

A l'origine simple corps de notables désignés sans règle fixe et délibérant sans attributions définies, la nouvelle Assemblée devait subir, en un quart de siècle, une évolution considérable qui en a fait, sous le nom de Grand Conseil, un véritable petit Parlement.

Section II. — Les Réformes Successives de la Conférence Consultative

A. — *Réforme du 22 février 1896*

Composée sous sa forme primitive de représentants élus du Commerce et de l'Agriculture, la *Conférence Consultative* fut une première fois remaniée, en vertu de l'arrêté résidentiel du 22 février 1896 qui introduisit, dans son sein, un nouvel élément, élu par les français qui n'étaient ni agriculteurs ni commerçants et dont le nombre augmentait continuellement. Un 3e collège de 7 membres fut ainsi créé, sous l'appellation de *délégation des électeurs français*. Tout français âgé de 25 ans, résidant depuis un an dans la colonie et qui n'appartenait pas à un corps déjà représenté, était électeur à ce collège. Les fonctionnaires

pouvaient en faire partie mais n'étaient pas éligibles. Par cette même réforme et sous l'influence des idées françaises, une Assemblée voyait, pour la première fois, en Tunisie, ses attributions jusqu'alors limitées aux questions d'intérêt économique, élargies aux problèmes financiers, puisque l'article 4 de l'arrêté en question spécifiait :

« Elle (la Conférence Consultative) est consultée, en « matière financière, chaque fois qu'une mesure projetée « peut avoir pour résultat d'introduire dans le budget de « la Régence une charge nouvelle qui pèserait sur la « Colonie Française ».

C'était lui reconnaître un véritable droit de regard sur toutes les innovations d'ordre financier qu'aurait pu réaliser le gouvernement du Protectorat; c'était aussi entr'ouvrir la porte à une ingérence de caractère parlementaire, dont la limitation, par la suite, devait apparaître bien délicate.

En effet, à peine réalisées, les réformes de 1896 parurent, à beaucoup, trop timides.

Au sein même des Assemblées métropolitaines, des parlementaires se déclaraient ouvertement partisans d'un mode de suffrage plus étendu pour l'Assemblée Tunisienne.

Le 15 février 1901, en effet, à la Chambre des Députés, *M. Berthelot* interpellant le gouvernement « sur la situation faite à la Tunisie par le désaccord permanent entre la population française et le Résident » prononçait ces paroles :

« *Des droits politiques*, il n'en existe pas pour les « citoyens français de là-bas. Les membres de la Confé- « rence Consultative — cette caricature d'assemblée —

« n'ont même pas le droit de traiter une question qui « n'aurait pas été, par avance, fixée et délimitée par « l'administration.... N'est-il pas juste que la Conférence « Consultative donne au moins son avis sur toutes les « questions de colonisation, de protection du travail fran- « çais, de mise en valeur du pays, qu'il lui plaira de « traiter ?

. . . . . .

« Voilà donc une première réforme à accomplir. Il y « a mieux encore à faire. Il faut augmenter les droits de « cette Conférence, il faut qu'elle soit consultée sur tous « ces projets de décrets qui paraissent à chaque instant « et sur lesquels les colons tunisiens ne sont jamais consul- « tés. Il faut aussi donner aux colons et aux indigènes « *un droit de contrôle sur le budget tunisien*, car il est « nécessaire qu'ils puissent discuter et voter ce budget.

« Je sais l'objection; elle a été faite et je ne l'élude « pas. Mais alors, dit-on, les Français qui ne représentent « que 1 pour 100 de la population totale auraient le droit « de discuter et de voter le budget pour toute la popula- « tion tunisienne.

« D'abord, je ne demande pas ce droit uniquement « pour les colons français; je le demande aussi pour les « indigènes. Ensuite je fais, comme pour l'Algérie, une « différence entre les dépenses obligatoires et les dépenses « facultatives.

. . . . . .

« Cette Conférence n'est qu'une parodie d'Assemblée ! « Elle n'a aucun droit. Elle ne peut exercer aucun con- « trôle sérieux sur l'administration locale. Je dis que « l'heure est venue de la faire disparaître et d'instituer

« à sa place une autre assemblée analogue aux délégations « financières algériennes, si vous ne voulez pas aller plus « loin, ou, si vous le préférez — et ce serait ma solution « — *un conseil directement élu au suffrage universel.* Ce « conseil serait composé, d'une part, de Français nom- « més par les citoyens français et, d'autre part, d'indigè- « nes nommés par les notables musulmans ».

De telles paroles ne pouvaient que trouver un écho favorable auprès des colons fraîchement débarqués en Tunisie et dont l'influence tapageuse poussait à une représentation plus démocratique de la population. Le régime en vigueur semblait d'ailleurs consacrer des injustices flagrantes, qu'à l'aide de chiffres officiels, on mettait complaisamment en relief.

En 1901, sur 4.200 français, 2.260 n'avaient pas encore de représentants. « Voilà, disait-on, des Français qui « s'expatrient pour aller coloniser au loin; au lieu de la « récompense qu'ils méritent, on leur supprime tous les « droits politiques ».

La création de la délégation des électeurs français avait pourtant été un progrès dans le sens libéral, mais c'est précisément au sein même de cette nouvelle catégorie d'élus que prenaient corps les revendications les plus ambitieuses. Représentant les nouvelles couches importées de la Métropole, composé en majeure partie d'employés, de fonctionnaires et d'ouvriers, ce 3^{e} collège prit rapidement les allures d'un nouveau « tiers état »; les entraves apportées à ses attributions lui paraissaient insupportables; tout connaître, jouer le rôle de commission du budget, tel était son désir le plus ardent.

Devant cette poussée de l'opinion publique, il était difficile au gouvernement tunisien de maintenir le statu-quo. Et cependant, à l'intérieur même du Protectorat, des voix autorisées s'élevaient qui lui conseillaient la prudence et prédisaient les conséquences à redouter de toute réforme précipitée :

« Céder à ces sollicitations, disait-on (1), serait une « lourde faute; on risquerait de donner libre carrière aux « vues particulières, aux revendications villageoises. C'est « ensuite, chose plus grave, *permettre à la politique « l'accès du domaine financier.* L'Algérie fut gravement « atteinte de ce mal; la Tunisie doit une partie de sa « vigueur à ce qu'elle en est indemne. Mais que l'on fasse « bonne garde. Voici que le mal approche. Enfin et sur- « tout, quelques instruits que soient les colons français, « leur excessif petit nombre leur interdit de prétendre « administrer les 1.500.000 habitants de la colonie ! »

Mais de tels conseils de prudence avaient peu de portée, comparés aux bruyantes pétitions que les « progressistes » faisaient parvenir au gouvernement. Dans les sphères dirigeantes elles-mêmes l'opinion semblait partagée.

La politique du rattachement rigoureux avait jusqu'alors été adoptée et les résultats en semblaient satisfaisants. Pourtant, l'exemple de l'Algérie qui jouissait déjà d'une large autonomie financière, offrait à la tendance opposée des arguments faciles pour dénoncer les contradictions de la politique coloniale française. En 1905, le Rapporteur du Budget, *M. Chautemps*, allait jusqu'à demander le rattachement pur et simple de la Tunisie au

(1) Boulard, *Les Finances de la Tunisie pendant les 30 dernières années*, 1905.

Ministère des Colonies et des auteurs réputés ne cachaient pas leur réprobation contre ce qu'ils appelaient la « tutelle administrative de la Métropole ».

« On se demande, disait l'un d'eux (1), quelle raison « peut bien faire qu'à Alger, on organise des Conseils « nouveaux, les Délégations françaises, alors qu'en Tuni- « sie non seulement la Conférence Consultative ne voit « point ses attributions se développer mais que l'Adminis- « tration municipale elle-même subit dans ses progrès une « véritable interruption depuis quelques années ».

B. — *Réforme du 2 janvier 1905*

Toute cette campagne aboutit à la *Réforme du 2 janvier 1905*, réalisée, comme il fallait s'y attendre, dans le sens le *plus libéral.*

Désormais, les membres de la Conférence Consultative étaient élus directement *au suffrage universel des français.* A cet effet, la Régence était divisée en 10 circonscriptions électorales et les électeurs en 3 collèges nommant un nombre égal de délégués au scrutin de liste et comprenant respectivement : d'une part, les propriétaires et le personnel des exploitations rurales, d'autre part, les industriels, les commerçants et leurs personnels, enfin, tous les autres citoyens français.

Les attributions de la Conférence ainsi réorganisée étaient étendues. Celle-ci avait, dès lors, non seulement la faculté d'émettre des vœux mais pouvait donner son

(1) Henri Pensa, *L'avenir de la Tunisie.*

avis — qui ne liait cependant pas le gouvernement — sur les questions touchant les intérêts les plus divers de la politique générale tunisienne. D'autre part, et c'était là une innovation importante, elle devait être *obligatoirement consultée*, chaque fois qu'une mesure projetée introduisait *une charge nouvelle* pour la Colonie française.

Excellente dans son principe et d'une portée volontairement modérée, la réforme de 1905 ne pouvait manquer d'amener dans la pratique, des abus très réels. Dotée d'un droit de contrôle efficace mais exempte de toute responsabilité, la Conférence ne put éviter de s'adonner à la surenchère électorale, en laissant au gouvernement le pénible soin de ramener les chiffres de dépenses dans la limite des disponibilités budgétaires. Et cependant, l'octroi de ces nouveaux pouvoirs paraissait à la plupart des élus tunisiens un gage insuffisant pour satisfaire leur ardeur parlementaire; il est caractéristique d'enregistrer, à ce sujet, l'aveu du Secrétaire de l'Assemblée, lui-même :

« Unanimes, disait-il, le 7 mai 1906, pour demander « l'examen et le vote du Budget, nous sommes également « d'accord pour proclamer que cette revendication prend « sa source dans le sentiment de nos droits et dans le « *souci de nos devoirs.* Aussi, l'ère doit être close des « mandats électifs remplis ici dans la forme timide des « vœux et des placets. Nos aspirations légitimes vont plus « haut et plus loin. Nous sommes avides de responsabili- « tés. Affranchie d'entraves qui paralysent son activité, « maîtresse des destinées financières de la Tunisie, la « Conférence pourra alors seulement poursuivre et « accomplir l'œuvre du progrès économique ».

Une telle opinion, exprimée dans le sein même de

l'Assemblée, témoignait de la volonté de celle-ci, de se montrer plus consciente de sa responsabilité en conduisant désormais sagement une politique de prudence et d'équilibre.

Il semblait difficile, d'autre part, de refuser plus longtemps aux Indigènes le droit de regard sur le choix et la mise en vigueur d'impôts qu'ils étaient amenés à subir comme les Français.

C. — *Réforme du 2 février 1907*

Ce fut le décret du 2 février 1907 qui réalisa la nouvelle réforme, *en donnant aux Tunisiens accès à la Conférence Consultative.* Une section Indigène fut créée, se composant de 16 membres dont un Israëlite, tous nommés par le Résident Général. On profita de cette modification apportée à la composition de l'Assemblée pour en étendre également les attributions.

Dénier le droit de discussion du Budget à un corps élu, c'était aller à l'encontre d'une tendance générale qui, dans les milieux gouvernementaux français, faisait déjà de « l'assimilation », la base de notre politique coloniale.

Le décret du 7 avril 1907, procéda, dans ce domaine, à une nouvelle réorganisation des pouvoirs de la Conférence. En premier lieu, on institua *une Commission des Finances* composée de 18 membres élus dont 12 français et 6 indigènes qui avaient pour mission essentielle l'examen détaillé du Budget et dont les rapports étaient soumis en séance plénière à la Conférence Consultative.

Celle-ci se vit attribuer un *droit de regard* encore plus général que précédemment; désormais, *aucune création, aucune modification d'impôts* ne pouvait être réalisées sans qu'elle n'ait été consultée. Elle pouvait et devait donner son avis sur tout ce qui concernait le régime fiscal en Tunisie; seules les règles générales d'organisation financière ou comptable, étaient soustraites à son contrôle.

Quant aux dépenses, elles se divisaient, à son égard, en deux catégories : *les dépenses facultatives* et les *dépenses obligatoires.*

Au regard des premières, les pouvoirs de la Conférence étaient *consultatifs mais limités.* Toute motion, en effet, tendant à relever une dépense facultative de la 1ere partie du budget, au delà des évaluations de recettes ordinaires du budget, était nulle de plein droit à concurrence du dépassement, à moins que pour couvrir celui-ci, une ressource nouvelle fut proposée et agréée par l'Administration. Quant à la 2e et à la 3e partie du Budget, toute motion tendant à augmenter une dépense y afférent, ne pouvait être retenue que dans la limite du montant réalisé de la ressource exceptionnelle ou spéciale à affecter à son acquittement.

En ce qui concerne *les dépenses obligatoires,* les pouvoirs de la Conférence étaient plus restreints puisqu'elle devait se contenter d'en prendre connaissance, sans pouvoir exciper d'aucun droit d'initiative; étaient obligatoires toutes celles désignées comme telles et entre autres, les services de la Dette Tunisienne, les dépenses d'exécution des divers services publics, les dépenses de la liste civile du bey, celles de la justice française,etc. en fait, les dépenses les plus importantes.

Enfin, le décret du 2 février 1907, disposait que *le compte administratif* de chaque exercice, devait, après avoir été réglé par décret provisoire, être communiqué, à titre de document, à la Conférence Consultative.

Que faut-il penser de cette réorganisation de 1907 ? En fait, sous couvert de restrictions plus apparentes que réelles, la réforme nouvelle marquait un très net progrès, dans le sens *extensif* des attributions de l'Assemblée Tunisienne. Celle-ci voyait, dès lors, passer sous ses yeux, le projet de budget, tout entier; sa Commission des finances l'examinait dans tous ses détails, les chefs de service du Protectorat devaient s'expliquer devant elle et justifier leur attitude.

L'Assemblée pouvait réduire ou écarter les dépenses facultatives qui, d'une importance relative dans la première partie du budget (environ 1/7 en 1910), occupaient au contraire une place prépondérante dans la deuxième partie puisqu'elle comprenait, d'une part, toutes les dépenses de colonisation et d'émigrement, d'autre part les travaux de routes et de chemins de fer. Le dernier mot, certes, restait au gouvernement en Conseil des Ministres et Chefs de service, mais aucun impôt ne pouvait être créé ou modifié sans l'avis de la Conférence qui. par ailleurs, avait un droit d'initiative, limité mais certain, en matière de dépenses facultatives.

D. — *Réforme du 27 avril 1910*

En fait, aussitôt mise en application, la Réforme de 1907, n'apparut, aux yeux d'une opinion impatiente, que

comme une nouvelle étape à laquelle il ne fallait pas s'attarder trop longtemps.

Donner à une Assemblée élue le droit d'émettre des avis et des vœux sur un projet de budget, c'était, dans un pays neuf comme la Tunisie où les besoins sont immenses, ouvrir plus que jamais la porte à la démagogie.

En 1908, 218.000 francs de dépenses nouvelles furent ainsi demandés par l'Assemblée, sans contre-partie; les années suivantes, le gouvernement se vit de nouveau obligé d'effectuer une compression des premières évaluations du Budget pour trouver les crédits nécessaires à la satisfaction des doléances de la Conférence.

La surenchère menée par celle-ci atteignait les parties les plus diverses du budget, mais ce furent surtout *les dépenses* de personnel qui firent l'objet de ces « *vœux* » auxquels le gouvernement n'avait pas l'énergie suffisante de résister.

On peut citer, à ce sujet, cette phrase extraite, à titre d'exemple, du rapport de présentation du Budget de 1909, qui dénote un timide essai de réaction : « La Conférence a également demandé certaines créations « d'emploi. M. le Ministre des Affaires Etrangères n'a pas « manqué de signaler que le gouvernement du Protectorat « pourrait légitimement ne pas tenir compte de ces vœux « attendu qu'ils sont contraires à l'esprit et aux termes du « décret du 2 février 1907, qui a fixé les attributions « financières de la Conférence ».

Il semble inutile de signaler toutefois qu'après cette remarque qui préparait un aveu d'impuissance, l'administration céda et le vœu fut exaucé. Devant de tels abus qui se multipliaient et menaçaient de déséquilibrer le budget

Tunisien, le gouvernement décida, l'année suivante, de préciser le rôle des membres de la Conférence et de leur créer une responsabilité fiscale. Pour mener à bien son projet, il profita de l'occasion que lui offrait la nécessité de modifier le fonctionnement intérieur de l'Assemblée.

Le caractère mixte de celle-ci ne s'était pas, en effet, révélé très heureux dans les délibérations relatives au Budget; il fut décidé, *par le décret du 27 avril 1910, de séparer à l'avenir les délégations française et tunisienne;* en même temps, *un conseil de gouvernement* était créé, chargé, en cas de désaccord, de départager les 2 sections ainsi formées. Le décret beylical contenait, d'autre part, un article 5 qui était ainsi rédigé :

« Chacune des deux sections de la Conférence peut, « sauf approbation du gouvernement, après avis du Con- « seil Supérieur, proposer, dans la limite prévue au décret « du 2 février 1907, des dépenses nouvelles couvertes par « des *centimes additionnels* aux impôts directs et taxes « assimilées, la medjba exceptée, portant, ceux votés par « la Section française sur les cotes des Européens, ceux « votés par la Section indigène sur les cotes indigènes ».

A propos de cette disposition, le journal « *La Dépêche Tunisienne* » publiait, quelques jours plus tard, une note qui peut être qualifiée d'explicative : « Jusqu'à présent, « y était-il écrit, la Conférence Consultative, contraire- « ment à l'esprit du décret du 2 février 1907, a proposé « une série de nouvelles sans proposer toujours en même « temps, des taxes qui auraient permis de les gager. Sa « tâche sera rendue plus facile quand, au lieu d'être obli- « gée de demander la création de nouveaux impôts et de « choisir parmi les matières imposables, elle aura la facul-

« té, comme les Conseils généraux et les Conseils municipaux de France, de voter des *centimes additionnels* aux « impôts directs frappant les *européens*. Ces centimes qui « se répartissent sur toute la matière imposable ne seront, « en somme, que la traduction en recettes, des dépenses « qui auront paru nécessaires à la colonie européenne. « Ainsi les vœux de la Conférence pourront perdre habituellement le caractère platonique auquel le défaut de « ressources disponibles les réduisait ».

La création de ces centimes additionnels qui légitimait en quelque sorte les demandes incessantes de crédits supplémentaires présentés par la Conférence Consultative, ne laissa pas de provoquer des remous dans l'opinion tunisienne et particulièrement chez les membres élus.

Accorder à ceux-ci le droit de surimposer précisément *leur clientèle électorale*, c'était, en dotant leur vote d'une *première responsabilité*, suggérer habilement la nécessité d'une politique financière aussi équitable qu'économe.

Le Résident Général, consulté sur la mise en vigueur du décret du 27 avril 1910, tint à spécifier que la législation nouvelle dont le but était de régulariser la pratique des centimes additionnels, ne tendrait, en rien, à abroger les dispositions de 1907. Il oublia d'ajouter que, par cette invitation adressée aux délégués français de couvrir les dépenses nouvelles au moyen de centimes additionnels aux impôts directs payés par les français, prenait pied en Tunisie la tendance du fisc métropolitain qui cherchait à alléger le plus possible les charges demandées aux impôts indirects payés par l'ensemble de la population.

Quelque diverses que soient les réactions suscitées par le décret de 1910, il apparut rapidement que celui-ci n'avait pas atteint son objet premier qui était de

freiner la tendance vers une autonomie financière, dont certains membres de la Conférence se targuaient d'obtenir la plénitude. Au lendemain même de la Réforme, de nombreux français réclamaient publiquement le droit pour leurs représentants de *voter librement le Budget;* élément prépondérant du Protectorat, constituant une tranche de population dont la nouvelle législation fiscale tendait à accroître la participation contributive, cette catégorie de mécontents demandait, au nom des principes démocratiques français, non seulement le droit de faire des propositions mais encore celui d'imposer ses décisions à l'autorité supérieure.

La guerre 1914-1918 retarda de quelques années, la satisfaction de ces aspirations. Mais les difficultés financières qui suivirent l'Armistice, firent apparaître la nécessité d'apporter d'importants changements à l'organisation d'une Conférence Consultative qui ne répondait plus ni aux désirs profonds de la population ni aux besoins nouveaux du pays.

La Réforme attendue fut réalisée par *le décret beylical du 13 juillet 1922* (10 kaada 1340), *qui institua le Grand Conseil de Tunisie.* Depuis, divers textes nouveaux sont intervenus (1), qui ont modifié ou complété l'organisation de cette Assemblée, mais la plupart des dispositions initiales sont restées en vigueur et c'est à une étude d'ensemble de celles-ci qu'il va maintenant être procédé.

(1) Decrets du 28 mars 1928, 29 mars 1928, 22 février 1934. Arrêtés du 10 mars 1928, 29 mars 1928, 28 décembre 1933.

Chapitre II

LE GRAND CONSEIL

APRES LA REFORME DU 13 JUILLET 1922

Section I. — Composition

Succédant à l'ancienne Conférence Consultative et demeurant comme elle « une simple Assemblée représentative des Intérêts Economiques de la Régence », le Grand Conseil n'en a pas moins vu sa composition très élargie et ses attributions fort étendues par rapport à sa devancière.

Tel qu'elle est actuellement composée, l'Assemblée Tunisienne se divise en deux sections : la *section française* et la *section indigène.*

A. — *La section française* comprend 56 membres, à savoir : *22 représentants des grands intérêts économiques* et *34 représentants de la colonie française.*

1). — Les premiers, qui jusqu'à l'arrêté du 28 décembre 1933 étaient désignés au scrutin de liste, par les membres

des *Chambres économiques de la Régence*, sont désormais élus au suffrage direct par les électeurs formant le Collège électoral de celles-ci, suivant la répartition ci-après :

Les électeurs de la Chambre Consultative d'Agriculture du Nord élisent : *6 délégués.*

Les électeurs de la Chambre de Commerce de Bizerte élisent : *2 délégués.*

Les électeurs de la Chambre de Commerce de Tunis élisent : *4 délégués.*

Les électeurs commerçants de la Chambre d'Agriculture et de Commerce du Centre élisent *deux délégués* commerçants.

Les électeurs agriculteurs de la Chambre d'Agriculture et de Commerce du Centre élisent *deux délégués* agriculteurs.

Les électeurs commerçants de la Chambre d'Agriculture et de Commerce du Sud élisent *deux délégués* commerçants.

Les électeurs agriculteurs de la Chambre d'Agriculture et de Commerce du Sud élisent *deux délégués.*

Les électeurs de la Chambre Consultative des Intérêts Miniers élisent *deux délégués.*

2). — *Les 34 représentants de la Colonie Française* sont élus *par régions*, selon la répartition suivante :

Région de Bizerte : *7 représentants.*

Région de Tunis, circonscription de Tunis-Ville : *7 représentants.*

Région de Tunis, circonscription de Tunis-Banlieue : *3 représentants.*

Région de Tunis, circonscription de Zaghouan et Grombalia : *3 représentants.*

Région du Kef : *4 représentants.*
Région de Sousse : *4 représentants.*
Région de Sfax : *5 représentants.*

La division de la Section française en 2 collèges représentant chacun différentes catégories de citoyens, est donc une des caractéristiques du Grand Conseil, comme elle l'était de l'ancienne Conférence.

Les modes d'élection, naturellement, diffèrent :

Les élections des délégués des différentes Chambres ont lieu à des dates et des heures fixées par arrêtés, au siège du contrôle civil du chef-lieu de la région où siège la Chambre, et au scrutin de liste lorsqu'il y a lieu à nomination de plusieurs délégués.

Au premier tour, la *majorité absolue* est nécessaire pour être élu; au deuxième tour, la majorité des suffrages exprimés est suffisante.

Quant aux représentants de la Colonie Française, ils ont pour électeurs les français âgés de 21 ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques et domiciliés depuis deux ans en Tunisie, au 31 décembre de l'année de l'élection (1).

La date de celle-ci est fixée par un arrêté résidentiel publié au Journal Officiel Tunisien.

Son éligibles, sans distinction de régions, tous les électeurs portés sur une liste électorale définitive, âgés de vingt-cinq ans révolus et réserve faite de diverses incapacités, telles certaines condamnations ou l'emploi à titre de fonc-

(1) Le vote familial existe en Tunisie : le chef de famille, outre son droit personnel exerce un droit de suffrage supplémentaire pour ses enfants mineurs des deux sexes, si leur nombre est au moins égal à quatre.

tionnaire du gouvernement, des établissements publics ou des municipalités.

Les élections sont faites *au scrutin de liste* avec représentation proportionnelle.

B. — La *section indigène* du Grand Conseil, composée jusqu'en 1934 de 26 membres seulement, a vu depuis accroître son importance dans des proportions sensibles, puisqu'elle en comprend actuellement *41*, ainsi répartis :

1). — *Deux représentants* de chacune des 5 régions de la Régence.

2). — Pour chacune de celles-ci, un *troisième délégué*, élu parmi les notables tunisiens domiciliés dans les territoires municipaux.

3). — *Quatre représentants* de la Médina de Tunis et du Caïdat de la banlieue, dont un israëlite.

4). — *Six représentants* de la Chambre de Commerce indigène de Tunis, dont, obligatoirement, un représentant israëlite.

5). — *Six représentants* de la Chambre d'Agriculture indigène du Nord.

6). — *Trois représentants* de la Chambre mixte du Centre.

7). — *Trois représentants* de la Chambre mixte du Sud.

8). — *Un représentant de la Communauté israëlite* de Tunis.

9). — *Un représentant des Communautés israëlites* de l'Intérieur.

10). — *Deux représentants* des territoires du Sud,

désignés par le Premier Ministre avec l'approbation du Résident Général.

Les *Représentants des Conseils de Région* sont élus dans chaque région *au scrutin de liste*, par un collège électoral composé des membres indigènes du Conseil de la dite région, complété par les membres des Conseils de Caïdats. Les sièges réservés aux délégués des Chambres d'Agriculture et de Commerce du Nord sont attribués aux représentants des sections commerciales et agricoles de ces compagnies. Quant aux représentants des Chambres mixtes du Centre et du Sud, ils sont élus à la majorité absolue par les membres composant ces chambres. Les dates de toutes ces élections indigènes sont fixées par le Premier Ministre.

Section II. — Fonctionnement

Ainsi composé, le Grand Conseil est convoqué chaque année en *session ordinaire* au cours du quatrième trimestre et à une date fixée par décret. Il peut également être réuni en session extraordinaire, par suite d'un décret qui en fixe alors la date d'ouverture, la durée et l'ordre du jour.

La durée du mandat des membres du Grand Conseil, qu'ils appartiennent à la Section française ou à la Section indigène, est de *six ans*.

En principe, *les deux sections délibèrent séparément*, la première sous la présidence du Résident Général ou de son délégué, la deuxième sous la présidence du délégué à la Résidence Générale; mais elles peuvent être réunies pour la discussion d'une question particulière, sur la demande

écrite, signée d'au moins 10 membres, d'une des deux sections et après approbation de la majorité de chacune d'elle.

Au début de chaque session ordinaire, il est procédé dans chaque section, d'abord à l'élection d'un *Bureau* composé d'un vice-président et d'un secrétaire et de leurs suppléants, et ensuite à la nomination de *deux grandes commissions : la Commission des Finances* et la *Commission de l'Outillage Economique.*

Ces deux commissions se composent chacune de 12 membres pour la section française et de 8 membres pour la section indigène, choisis suivant une règle de proportionnalité entre les divers membres constituant la section.

La Commission des Finances a pour mission d'établir le budget et d'équilibrer recettes et dépenses.

La Commission de l'Outillage Economique examine le programme de tous les travaux neufs à effectuer. Chacune d'entre elles désigne un certain nombre de *rapporteurs* qui sont chargés de soutenir, en leur nom, en séance plénière, les affaires dont ils ont rédigés les rapports. Ceux-ci étant déposés sur le bureau du Conseil, la discussion générale s'engage.

Les Directeurs généraux des Administrations Tunisiennes ou leurs délégués remplissent les fonctions de Commissaires du Gouvernement et sont chargés de fournir tous renseignements sur les questions portées à l'ordre du jour.

Aucun membre du Grand Conseil ne peut parler sans avoir obtenu la parole du Président; les séances plénières ne sont d'ailleurs pas publiques.

Lorsque le débat est clos, on procède au *vote;* celui-ci

a lieu le plus généralement par mains levées et exceptionnellement par assis et levé; toutefois le vote par appel nominal est de droit pour tous les projets établissant ou modifiant les impôts et contributions à la charge de la collectivité. Quelqu'en soit, d'ailleurs, le mode, un vote n'est acquis que lorsque le nombre de voix pour ou contre l'adoption est égal à la moitié, plus un, des suffrages exprimés.

Enfin, si par hasard, une section du Conseil refusait de délibérer sur une question soumise à son examen, elle pourrait être *dissoute* par décret pris sur avis conforme du Conseil des Ministres et Chefs de service et avec l'assentiment du gouvernement français.

C'est là un des traits caractéristiques de cette Assemblée dont l'organisation et le fonctionnement, ainsi que l'on peut en juger, sont bien spéciale à la Tunisie.

Mais ce qui est, avant tout, intéressant dans la Réforme de 1922, c'est l'*extension de pouvoirs* qu'obéissant à une évolution déterminée, le législateur tunisien a cru devoir, à nouveau, accorder au Grand Conseil.

Section III. — Attributions

Quelles sont donc les attributions actuelles du Grand Conseil ?

La principale reste, comme précédemment, *l'examen du Budget de l'Etat.*

A cet effet, chacune des deux sections a le droit *d'émettre*

des avis sur toutes les dépenses et recettes, les impôts, les taxes de toute nature et les emprunts de l'Etat.

Sont exclus, toutefois, des délibérations du Grand Conseil :

1°) *Les dépenses de la liste civile* de S. A. le Bey, les dotations des princes et princesses de la famille husseinite, les dépenses du personnel et des services des palais du domaine de la couronne et celles de la garde beylicale.

2°) *Les services de la Dette Tunisienne* et en général, toutes les dettes exigibles résultant soit de jugements ou arrêts passés en force de chose jugée, soit de conventions, marchés, baux et autres engagements.

3°) *Le traitement et les indemnités du Résident Général*, du Délégué à la Résidence Générale, les dépenses de ses cabinets militaires et civils ainsi que celles d'entretien des Résidences Générales.

4°) *Les dépenses de la Justice française.*

5°) *Les dépenses intéressant la sûreté de l'Etat.*

En dehors de ces exceptions, on peut dire que le Grand Conseil a un *droit de regard absolument général* sur le budget.

La discussion de celui-ci s'effectue en trois étapes :

La *Commission des finances* procède au premier examen. Les membres étudient très complètement le projet gouvernemental, veillent à l'équilibre des recettes et des dépenses et, par l'intermédiaire du rapporteur général, soumettent au Grand Conseil, le résultat de leurs travaux.

Une *discussion générale* du budget s'engage alors, au cours de laquelle chacun des membres présents peut exprimer des remarques et formuler son opinion.

Cette discussion étant close, il est, enfin, procédé à un

examen en détail de chacun des chapitres prévus, en commençant par le budget des dépenses.

Pour chacun d'eux, un *rapporteur* particulier peut être désigné; toutefois, si aucune modification des crédits inscrits n'est demandée par le gouvernement, la Commission des finances ou par un amendement régulièrement déposé, le chapitre correspondant peut être voté, après un débat sommaire. Les amendements proposés par les conseillers sont mis aux voix avant le texte de la Commission, et, d'une manière générale, avant la question principale.

Au cours de la discussion, chaque section a le droit d'initiative en matière budgétaire. Quelques réserves d'une nature importante sont toutefois apportées à ce droit très général.

En premier lieu, aucun amendement ne peut être discuté en séance plénière, s'il n'a été au préalable examiné en *Commission des finances.*

D'autre part, — et c'est là une mesure de prudence léguée par l'ancien régime de la Conférence Consultative — *toute proposition* tendant soit à un abandon ou un dégrèvement d'une taxe ou portion de taxe, soit à une réforme du taux de l'assiette ou du mode de perception d'un impôt, susceptible de se traduire par une moins-value dans le rendement, doit être accompagnée *de l'indication* soit d'une *taxe de remplacement*, soit d'une *économie égale* dans le budget des dépenses.

Dans le même ordre d'idée, il est spécifié que toute proposition tendant à relever une dépense doit être accompagnée de l'indication, soit d'une ressource nouvelle, soit d'une économie égale dans les autres articles de dépenses.

En dehors de ces réserves, dont le principe était déjà

précédemment admis, des mesures supplémentaires sont prises pour faire échec à toutes les propositions démagogiques auxquelles on pouvait logiquement s'attendre dans une assemblée élue en grande partie au suffrage universel, et dotée de pouvoirs aussi étendus. A cet effet, il est donc spécifié en premier lieu, qu'aucune augmentation ou diminution de crédits ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple.

D'autre part, — nouvelle réserve dont l'importance mérite d'être signalée — il est interdit pendant la discussion du budget, de présenter un amendement tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur exécution, en dehors des limites prévues par les lois en vigueur.

Enfin, la discussion de tout vœu d'ordre politique ou constitutionnel est interdite.

Ainsi délimitées, les attributions du Grand Conseil n'en demeurent pas moins extrêmement vastes.

Il possède, en effet, en matière budgétaire, un *droit d'initiative très étendu* qu'il exerce au moyen des deux « armes » dont il a été muni : *les avis et les vœux.*

Son droit d'avis revêt un caractère quasi-impératif pour toutes les questions qui lui sont soumises; les textes prescrivent, à ce sujet, *qu'il ne peut être passé outre* à un avis conforme exprimé par les deux Sections du Grand Conseil, dans la limite de ses pouvoirs, sauf pour des raisons concernant l'ordre public ou les intérêts moraux et matériels de la France et sous réserve de l'assentiment du gouvernement français. D'autre part, tout *vœu* adopté par les deux Sections doit faire l'objet, à la session suivante, d'une com-

munication écrite du gouvernement indiquant la suite donnée au vœu ou les raisons qui s'opposent à la prise en considération de ce vœu.

A ces deux principales attributions du Grand Conseil, il faut ajouter un certain nombre de droits de contrôle qui, bien que plus effacés, n'en sont pas moins très importants.

En effet, *aucun emprunt public* ne peut être contracté par l'Etat sans un avis favorable exprimé par les 2 Sections délibérant en commun tant sur le principe de l'emprunt que sur les ressources à créer pour le service des intérêts. D'autre part, toute question intéressant le domaine financier, administratif ou économique peut toujours être soumise par le gouvernement aux délibérations du Grand Conseil, qui en renvoi alors l'examen, à l'une de ses grandes commissions; c'est là une disposition particulièrement intéressante, concernant *les conventions* passées entre l'Etat et les tiers, et dont les clauses et leurs avenants peuvent être ainsi discutés par les membres de l'Assemblée.

Si l'on ajoute enfin, qu'à chaque session ordinaire le gouvernement présente à celle-ci, aux fins d'examen par la Commission des finances, un rapport sur le compte administratif de l'exercice précédent, il sera facile de se rendre compte combien est mérité le titre « *d'assemblée budgétaire* » dont on a toujours qualifié, depuis sa création, le Grand Conseil.

Section IV. — Le Conseil Supérieur

Quelqu'étendus que soient ses pouvoirs, le Grand Conseil porte cependant, au sein même de son fonctionnement,

un *germe de faiblesse : c'est sa division en deux sections.*

Au lendemain même de la Réforme de 1910 qui, créant une représentation indigène, scindait pratiquement l'Assemblée en deux tronçons, certains esprits avertis avaient exprimé leur crainte de voir supprimer ainsi « les « avantages de l'exposition d'un point de vue unique et « d'une discussion en commun ».

Le gouvernement avait d'ailleurs prévu l'écueil des décisions contradictoires, en soumettant les avis de chacune des sections à un *Conseil Supérieur de Gouvernement,* composé du Conseil des Ministres et Chefs de Service auquel étaient adjoints trois délégués de chacune des sections du Grand Conseil.

En fait, ceux qui élevaient alors des critiques contre un tel système, avouaient surtout leur regret de n'avoir pu obtenir immédiatement la création d'un véritable Parlement, doté d'un pouvoir de décision.

Aujourd'hui le problème n'est plus exactement le même. Le Grand Conseil a des attributions définies; mais le gouvernement a voulu se réserver le droit du « dernier mot ». Cette possibilité de *faire triompher son point de vue* lui a été rendue plus aisée du fait de la séparation des 2 sections du Grand Conseil, génératrice, comme il était facile de le prévoir, de fréquents *conflits.*

Ces oppositions, il est vrai, sont devenues plus difficiles depuis *le décret du 22 février 1934* qui a réorganisé le fonctionnement des Grandes Commissions du Grand Conseil. L'article 9 porte, en effet, la disposition suivante :

« Après la séance d'ouverture des 2 sections réunies du « Grand Conseil et une fois les Commissions désignées « dans chaque section, les 2 Commissions des Finances

« française et tunisienne d'une part; les 2 Commissions « d'Outillage française et tunisienne, de l'autre, se *réunis-* « *sent*, en commun, pour un échange de vues préparatoire « sur les propositions budgétaires du Gouvernement et « l'adoption d'un programme de travail. Cette réunion est « obligatoire.

« Les Commissions tiennent en cours de session autant « de réunions communes qu'elles le jugent nécessaires « pour confronter leurs vues.

« Elles *se réunissent obligatoirement* avant le dépôt des « rapports pour examiner en commun les articles du « budget sur lesquels leurs propositions sont en désaccord.

« Aucune question ne peut être soumise aux délibéra- « tions plénières des deux sections si elle n'a fait l'objet « d'un examen préalable des Commissions française et « tunisienne réunies ».

En dépit de ces précautions, cependant, les sujets de *discorde* restent nombreux entre les deux parties de l'Assemblée tunisienne. Que se passe-t-il alors, lorsque les avis ou les vœux adoptés par l'une des sections de l'Assemblée tunisienne, ne sont pas votés par l'autre ?

C'est à un nouvel organisme qu'échoit le rôle de conciliation ou plus exactement de Tribunal des conflits.

L'article 19 du décret beylical du 28 mars 1928, réorganisant le Grand Conseil, prévoyait en effet la possibilité d'une opposition puisqu'il portait : « Si les avis exprimés « en matière budgétaire par les deux sections du Grand « Conseil sont contraires, *il est statué par une Commission* « *Arbitrale* dont l'organisation fera l'objet d'un décret « spécial. Il en est de même pour tout vœu adopté par une « des 2 sections du Conseil et non adopté par l'autre ».

La Commission arbitrale ainsi prévue fut créée à la même date du 28 mars 1929; elle réalisait un progrès sur l'ancien Conseil Supérieur, puisque les représentants du Grand Conseil étaient désormais plus nombreux que les fonctionnaires de l'Administration.

Un nouveau pas dans le sens libéral a été réalisé *en 1934* par *le décret du 24 février*, qui a institué un nouvel organisme intitulé le *Conseil Supérieur de la Tunisie.*

Celui-ci est ainsi composé :

Le Résident Général, président.

Le Premier Ministre du Bey, ainsi que les Ministres de la Justice et de la Plume.

Le Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien et ses adjoints.

Le Directeur Général des Finances.

Enfin une délégation mixte du Grand Conseil, constituée par 7 membres français et 7 membres tunisiens.

Les 7 membres français comprennent :

Le Vice-Président de la Section française et les Présidents des deux Commissions règlementaires.

Deux membres élus au scrutin de liste parmi les représentants de la Colonie française.

Et deux membres élus au scrutin de liste parmi les représentants des intérêts économiques.

Quant à la *Délégation Tunisienne*, elle se compose du vice-président de la Section tunisienne et des présidents des 2 Commissions, et de 4 membres élus également au scrutin de liste dont 2 pris parmi les représentants des Chambres d'Agriculture et de Commerce et des Chambres mixtes.

Les attributions de ce Conseil Supérieur, qui se réunit

chaque année après la session de l'Assemblée, sont d'ordre essentiellement *conciliateur.*

En effet, toutes propositions ou motions ayant donné lieu à des avis différents au sein des 2 sections du Grand Conseil font l'objet d'un tableau remis avant la séance aux membres du Conseil Supérieur et portant indication :

— d'une part, des propositions initiales du gouvernement;

— d'autre part, des propositions de chacune des sections.

Enfin, détail symptomatique, le texte législatif ajoute :

« Une rubrique spéciale mentionnera celle de ces der-
« nières propositions qui se *rapprochera le plus des*
« *propositions du gouvernement* ».

Une *discussion générale* est aussitôt ouverte par le Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien et lorsque chacun des membres a donné son avis, le Président met aux voix les propositions exprimées en commençant par celle de la Section française.

En fait, assez souvent ni l'une ni l'autre des deux sections n'obtient gain de cause car une proposition ne peut être adoptée que si elle réunit la majorité dans chacun des 2 groupes formés par les délégués, étant entendu que seuls ceux-ci prennent part au vote. Dans le cas fréquent où les avis, ainsi mis au voix séparément, sont rejetés, les membres des délégations peuvent proposer des *amendements* sur lesquels il est à nouveau voté. Faute d'amendement ou si l'accord ne peut se réaliser, le Directeur des Finances intervient alors en présentant une *proposition transactionnelle* et il suffit que celle-ci soit adoptée par l'une ou l'autre des délégations pour être considérée comme acquise.

Si au contraire elle est rejetée et si l'accord des deux délégations ne peut se réaliser sur aucun autre amendement, la proposition de l'une ou de l'autre section qui sera *conforme aux propositions initiales du gouvernement* ou s'en rapprochera le plus, sera adoptée de plein droit.

Cette dernière disposition est particulièrement libérale puisqu'auparavant, sous le régime de la Commission arbitrale, lorsque l'amendement transactionnel était lui-même rejeté, il devait être procédé à un nouveau vote sur la proposition choisie par le Président, vote auquel prenaient part tous les membres du bureau, les Ministres et les Directeurs des Administrations.

Section V. — Le Droit d'Homologation du Ministre des Affaires Etrangères

Ainsi, même dans ce domaine où le gouvernement avait toujours établi sa base de repli pour imposer définitivement sa volonté, les nouvelles réformes ont encore contribué à déserrer les liens qui entravaient l'action du Grand Conseil. Certes, celui-ci n'est pas le maître, loin s'en faut, des finances tunisiennes; son rôle ne peut être comparé à celui du Parlement français. Il ne faut pas oublier que le gouvernement a, en dernier ressort, la possibilité d'imposer sa décision et que reste toujours intact *le droit d'homologation réservé au Ministre des Affaires Etrangères* avant toute promulgation du budget. Une preuve de cette volonté gouvernementale de contrôle nous est fournie dans ce passage — qui garde toute sa force — extrait d'un discours prononcé en 1901 par *M. Delcassé*, Ministre des Affaires Etrangères français :

« *Sur mon ordre* le Budget de la Tunisie a été établi « dans la forme du budget de la Métropole, aussi complet, « aussi détaillé. Un représentant de mon département se « rend tous les ans à Tunis et assiste à la préparation du « budget avec le Résident général et *aucune modification* « ne peut plus y être introduite en cours d'exercice, que « je n'en sois immédiatement informé ».

Aujourd'hui encore, l'approbation du Ministre des Affaires Etrangères à toute mesure financière nouvelle à établir dans la Régence, est nécessaire. Parmi les fréquents voyages que fait chaque année à Paris le Résident Général, il en est un, celui qui précède immédiatement la session ordinaire du Grand Conseil, dont l'objet est précisément la présentation du projet de Budget aux services du Quai d'Orsay.

Les textes, d'ailleurs, ont toujours réservé ce *droit souverain d'homologation* et le décret du 29 mars 1928, qui réorganise le Grand Conseil, spécifie dans son article 19 :

« Les présentes dispositions ne préjudicient en rien au « droit d'homologation réservé au Ministre des Affaires « Etrangères du gouvernement français avant toute pro- « mulgation du budget tunisien ».

Il n'en est pas moins vrai que le Budget Tunisien préparé selon les idées et sous les ordres du Résident Général, par la Direction des Finances, soumis à l'approbation du Ministre des Affaires Etrangères et présenté ensuite à la sanction de S. A. le Bey qui le promulgue par décret, doit être, entre temps, *examiné et voté par le Grand Conseil.*

L'action de celui-ci a été, tour à tour, élogieusement commentée et sévèrement critiquée. Ses détracteurs l'ont

accusé, les uns, d'être un « organisme de réaction, à la solde des prépondérants », les autres, de se comporter en Assemblée Budgétaire à l'affût de clientèle électorale.

On a mis en relief l'accroissement fantastique du montant des Budgets qui se sont succédés depuis la guerre. Certains ont rendu le Grand Conseil responsable de la pléthore des dépenses aussi bien que du poids excessif des recettes; d'autres ont cru discerner, au contraire, dans son action, une politique de « freinage » et de prudence que la toute-puissance administrative rendait malheureusement inopérante.

Devant de telles divergences dans l'opinion publique, il est permis de se demander si l'organisation actuelle du Grand Conseil ne doit pas être modifiée ou plus exactement si ses attributions doivent être ou non étendues. C'est à la solution de ce problème que nous allons maintenant nous attacher, après avoir brièvement exposé les diverses tendances qui se sont déjà affrontées à son sujet.

Chapitre III

LE GRAND CONSEIL DEVANT L'OPINION

Section I. — Théorie Destourienne

La disparition du Grand Conseil, tel qu'il fonctionne actuellement, est une des principales réformes demandées par le parti du *Néo-Destour*.

Dans un opuscule intitulé « *Nos Revendications* », il est écrit, en effet, que le peuple tunisien libre et indépendant aspire à la création d'une véritable Assemblée Législative; il suffit, d'ailleurs, pour se convaincre de l'importance attachée à cette réforme par les nationalistes de la Régence, de se rappeler que les plus récentes émeutes d'avril 1938, dont la gravité n'a pas besoin d'être soulignée, se sont déroulées au cris répétés de « Parlement Tunisien ! »

Que reprochent au Grand Conseil les Destouriens ? Tout d'abord, sa division en 2 sections les choque, comme étant une manifestation de mépris pour les représentants indigènes et, accessoirement, une occasion de frictions et de vexations mutuelles. L'inégalité du nombre d'élus dans

chaque section leur paraît également insupportable et le suffrage restreint qui est admis pour l'élection des membres tunisiens semble à ces intellectuels dévorés d'ambition, en contradiction avec l'idéal démocratique dont on leur a prôné les bienfaits.

Par quoi veulent-ils remplacer le Grand Conseil dont le rôle actuel trop limité est exclusif de ce pouvoir de libre disposition, caractéristique d'un véritable Parlement?

Il semble utile de reproduire leurs revendications telles qu'elles ont été officiellement publiées dans le « *Libéral* » du 3 janvier 1925 :

. . . . . .

Modifications que nous proposons aux Réformes de juillet 1922 :

Nous désirons :

— Que les 2 Sections du Grand Conseil ne forment, à l'avenir, qu'une seule Assemblée appelée *Assemblée Délibérative.*

— Que dans toutes les assemblées, les membres indigènes ne soient pas en nombre inférieur à celui de leurs collègues français.

— Que l'Assemblée Délibérative ait le droit :

1) *De voter le budget.* sans autres restrictions que le service de la Dette publique tunisienne déjà existante, la liste civile de S. A. le Bey et le traitement du Résident Général.

2) *De confectionner les lois* d'ordre intérieur de la Tunisie sans s'immiscer, en aucune façon, dans les questions extérieures qui sont, d'après le régime du Protectorat, du ressort des pays protecteurs....

— que d'une façon générale, l'Administration n'ait pas à s'immiscer légalement dans les élections, et tout particulièrement à la base, c'est-à-dire pour les élections des Conseils de Caïdats.

Responsabilité du Gouvernement Tunisien

Nous entendons par là, la responsabilité des chefs des administrations tunisiennes; sont ainsi exclus de cette responsablité le Résident Général, le Général commandant la division d'occupation et l'Amiral commandant les forces navales en Tunisie.

Notre but n'est donc pas de diviser l'autorité du Pouvoir protecteur, mais de donner simplement à l'Assemblée délibérative un droit de contrôle effectif sur la gestion des chefs d'administration.

Séparation des Pouvoirs

La séparation des Pouvoirs, en Tunisie, est purement fictive.

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se confondent pour ne former qu'un seul pouvoir détenu par l'administration. Il est donc utile et nécessaire de séparer ces 2 pouvoirs en donnant à l'Assemblée délibérative le droit de confectionner les lois d'ordre intérieur. Le pouvoir exécutif restera naturellement entre les mains du gouvernement. Ainsi se réalisera un progrès incontestable qui sera accueilli avec une grande satisfaction par tous les éléments de la population de Tunisie.

Section II. — Théorie Socialiste

Ainsi exprimées dans toute leur outrance, les revendications destouriennes, d'origine essentiellement indigène, devaient trouver un écho favorable dans les théories socialistes colportées par certains éléments français de la Régence.

La lutte contre le « Colonialisme » ayant toujours été un des postulats du marxisme, il n'y a pas lieu de s'étonner de ce soutien apporté, par ses adeptes, aux visées d'indépendance des nationalistes locaux.

Toutefois, il n'est pas encore question, dans leurs écrits du moins, de la création d'un Parlement libre et tout puissant; c'est dans *le mode de suffrage* que doit se réaliser la réforme socialiste.

Au cours de l'historique qui a été fait du Grand Conseil, souvent ont été soulignées les interventions de députés français, dont les résultats ont été de provoquer insensiblement la « démocratisation » de l'assemblée tunisienne. C'est encore à ces sources parlementaires qu'il faut remonter pour trouver l'origine de la tendance actuelle. En 1905, à la tribune de la Chambre, un orateur de gauche ne disait-il pas :

« J'ai le droit de qualifier de conservateur un parti,
« qui, maître de la Conférence consultative du fait d'un
« mode d'élection qui vient, d'ailleurs, d'être réformé, a
« constamment voté contre l'égalité devant l'impôt, contre
« la construction des écoles, contre la laïcisation des
« écoles...

« M. René Millet, Résident général, républicain notoire

« a dû également céder la place devant ces mêmes « influences.

« De l'aveu même d'un ancien ministre des Affaires « étrangères, il existe donc en Tunisie des influences qui « ont le pouvoir d'abattre les Résidents généraux; mais « pour cela il faut que ces influences s'exercent par « dessus la tête des Résidents généraux eux-mêmes, « directement, au Quai d'Orsay.

« Il existe en Tunisie un parti conservateur fortement « organisé, très agissant, très violent même à ses heures et « qui a été jusqu'ici tout puissant en Tunisie, du fait de « sa prépondérance dans la Conférence Consultative et « des appuis que, par dessus la tête des Résidents géné- « raux, il mettait en œuvre, au ministère même des Affai- « res Etrangères ».

Les idées politiques françaises ont évolué mais, en Tunisie, les attaques contre les soi-disants « prépondérants » sont toujours à l'ordre du jour.

Les passages suivants, extraits du journal « *Tunis Socialiste* », en témoignent :

« Ce qu'il faut retenir, c'est que notre Grand Conseil, « tel qu'il est composé actuellement, est loin de refléter « l'opinion publique du pays. C'est une Assemblée où le « grand capitalisme occupe une place prépondérante. Le « Grand Conseil a besoin d'un profond remaniement. Le « mode de représentation doit être modifié dans un sens « vraiment démocratique. L'évolution du pays le demande « et l'opinion publique a, plus d'une fois, fait entendre « sa voix pour réclamer l'institution d'un Grand Conseil « élu au *suffrage universel* pour que les intérêts de la « collectivité soient mieux défendus et que la représen-

« tation de cette assemblée exprime la volonté du Pays ». (11 décembre 1937).

Dans un autre article plus récent, un leader socialiste précise ces idées :

« D'une part, une *Assemblée budgétaire* élue exclusive-
« ment au suffrage universel; d'autre part, un *Conseil*
« *Economique* où siègerait en nombre égal des délégués
« du patronat et du salariat; il y a là une revendication
« essentielle de notre Parti, que nous n'avons nullement
« l'intention d'oublier ».

Le 30 novembre 1936, un délégué socialiste, M. Durand Angliviel déposait, au cours d'une séance du Grand Conseil lui-même, *le vœu suivant :*

« Les membres du Grand Conseil soussignés :

« Considérant que le Grand Conseil de Tunisie, Assem-
« blée Budgétaire, ne représente pas dans sa composition
« actuelle et par son mode de recrutement, les intérêts de
« l'ensemble de la population;

« considérant que les intérêts économiques qui dispo-
« sent, par ailleurs, de Chambres consulaires pour leur
« représentation et leur défense, trouvent dans la compo-
« sition actuelle du Grand Conseil le privilège de se faire
« représenter deux fois au sein de la section française,
« par le double jeu du suffrage consulaire et du suffrage
« universel;

« considérant que cette double combinaison électorale
« a pour résultat d'assurer une majorité constante aux
« intérêts économiques, au détriment de la majorité de
« la population;

« considérant qu'il y a lieu de *démocratiser le Grand*

« *Conseil*, en assurant son recrutement par le seul moyen « du suffrage universel;

« considérant que le principe de la collaboration sur « lequel est fondé le Régime du Protectorat réclame le « travail en commun des deux Sections françaises et « tunisiennes,

« *Emet le vœu :*

« que *le statut du Grand Conseil soit réformé*,

« que les membres des 2 sections soient élus au *suffrage « universel*,

« que les deux sections françaises et tunisiennes soient « réunies pour siéger ensembles et travailler en commun.

« Ont signé, 3 membres du Grand Conseil : MM. « Durand Angliviel, Cousturion, Gabrielli ».

Ainsi, l'idée maîtresse d'un tel système, quoiqu'encore un peu floue dans la pensée de ses auteurs eux-mêmes, apparaît dans ses grandes lignes :

— d'une part, faire du Grand Conseil une assemblée uniquement politique, représentant l'ensemble de la population et puisant dans l'élargissement de son collège électoral, une force accrue pour imposer sa manière de voir;

— d'autre part, accorder, dans cette représentation, à l'élément tunisien, une influence égale à celle de l'élément français.

Tout récemment encore, de telles tendances ont été affirmées, lors du passage en Tunisie *d'un ministre français* (1) qui ne craignait pas, dans un discours officiel, de faire

(1) Discours de M. Pierre Vienot, sous-secrélaire d'Etat au Ministère des Affaires Etrangères, prononcé au micro de Radio-Tunis, le 7 mars 1937.

allusion, en ces termes, à la nécessité d'une grande réforme de « structure » :

« Sur le terrain politique, il importe de réaliser d'abord « les réformes qui associeront effectivement et en toute « loyauté la France et la Tunisie dans la conduite des « affaires publiques.

« Cette association doit être consolidée et élargie.

« La Tunisie est parvenue à un stade où le gouverne- « ment de son Altesse le Bey ne peut que gagner à s'enri- « chir *d'organes nouveaux* qui permettront en particulier, « aux meilleurs et aux plus instruits de participer plus « complètement à la gestion des affaires de leur pays, en « même temps qu'ils apporteront à tous, la garantie d'une « plus grande stabilité législative.

« Le *Haut Comité Méditerranéen,* qui se réunit la « semaine prochaine à Paris, est, d'ailleurs, saisi de cette « question. Les études auxquelles il va se livrer fourniront « à la Tunisie des éléments précieux pour le perfection- « nement des rouages du Grand Conseil et des Chambres « corporatives, *la réforme des Assemblées locales* et l'ex- « tension de leurs attributions, la création d'un Comité « consultatif de législation, l'organisation du contrôle de « l'exécution du budget ».

Enfin, il importe de signaler que, lors de l'établissement du *programme du Front Populaire,* en 1936, le problème d'une réforme politique tunisienne a été, spécialement, soulevée; sous l'influence des Socialistes, un article concernant le Grand Conseil fut adopté, dont les termes ainsi que l'extrait suivant permet d'en juger, semblent avoir été rédigés en accord avec le parti Destourien :

« Dissolution du Grand Conseil, est-il écrit, et rempla-

« cement par une *Assemblée Populaire Unique*, élue « démocratiquement au suffrage universel et composée de « français et de tunisiens élus par deux collèges électoraux « distincts.

« En matière budgétaire cette assemblée jouira du droit « d'initiative et ses délibérations seront définitives sous « réserve de l'homologation du gouvernement français.

« Une *Commission Permanente* élue annuellement par « cette assemblée parmi ses membres, contrôlera l'appli- « cation des mesures budgétaires prises. Cette Commission « sera, en outre, obligatoirement consultée sur toutes les « initiatives d'ordre législatif émanant du gouvernement « du Protectorat; en suite de quoi, conformément à « l'esprit de collaboration qui inspire le traité du Bardo, « ces initiatives seront nécessairement soumises à l'assen- « timent du gouvernement français ».

L'évolution récente de la politique française a retardé sinon annihilé la réalisation de ce programme. Les bases d'une réforme n'en avaient pas moins été, ainsi, publiquement jetées et, à la veille du récent changement résidentiel, certains bruits ont couru au sujet de mesures nouvelles qui prévoyaient le relèvement du nombre des membres de la Section tunisienne pour le rendre *égal* à celui des membres de la Section française.

Section III. — Tendances Diverses

En dehors de ces tendances notoirement affirmées, se sont fait jour *certains mouvements d'idées* qui valent plus

par leur originalité que par l'influence dont ils ont pu se prévaloir.

Au cours de la session ordinaire de 1905 à la Chambre des Députés, *M. Flandin* avait déposé un amendement à l'article 42 de la loi des Finances, ainsi rédigé :

« A dater du 1er janvier 1901, le Protectorat de la « Tunisie sera placé sous *l'autorité du Ministre des « Colonies.*

« Les comptes du Budget Tunisien seront soumis à la « juridiction de la Cour des Comptes ».

Cet amendement ne fut pas adopté, du moins dans sa première partie, mais il est permis de supposer que le rattachement du Protectorat au Ministère de la rue Oudinet, en ramenant la Tunisie au rang d'une simple colonie, n'aurait pas favorisé le développement des pouvoirs financiers du Grand Conseil.

Plus récemment, au *Congrès Radical de 1929*, l'idée a été émise à nouveau du déssaisissement du Quai d'Orsay au profit des Colonies; mais pour compenser une mise en sommeil partielle de l'Assemblée tunisienne, la population française de la Régence aurait été appelée à élire au Parlement *deux députés* qui auraient pu ainsi exprimer publiquement, à la tribune de la Chambre, les aspirations et les désirs de la nation protégée.

Une telle réforme paraissait, du reste, assez peu compatible avec le maintien du système actuel du Protectorat et le respect de la souveraineté du Bey; aussi ne faut-il pas s'étonner qu'aucune suite jusqu'alors n'ait été donnée à ce projet.

Section IV. — L'Opinion des Grands Conseillers

Une opinion mérite de retenir plus longtemps l'attention : c'est celle des principaux intéressés, c'est-à-dire les *Grands Conseillers* eux-mêmes et, en particulier, les membres de la *Section française.*

Ceux-ci ont à se défendre, *du dehors,* contre les attaques envieuses des mécontents et, *dans les sessions,* contre l'autoritarisme tout puissant du gouvernement qui s'efforce de maintenir étroitement leurs attributions dans les limites fixées législativement.

1) A ceux qui leur reprochent d'être les représentants d'une *classe privilégiée* et de faire le jeu du capitalisme, il leur est facile de répondre :

— Dans toutes les colonies, se rencontrent et se heurtent parfois des intérêts et des passions dont les conflits s'exaspèrent, en prenant, bien gratuitement d'ailleurs, une couleur politique.

A côté de cultivateurs, de négociants, d'industriels et d'ouvriers qui sont la force réelle des colonies, il se trouve toujours quelques hommes qui, travaillant peu ou point, aspirent cependant à jouer un rôle en créant des polémiques.

Ils n'ont que mépris et jalousie pour les hommes de travail ou de négoce. Aux industriels, ils adressent l'épithète de profiteurs, aux propriétaires fonciers celle d'agrariens, aux négociants celle de mercantis. Ceux-ci leur rendent l'épithète de parasites et ils n'ont point tort.

C'est aux éléments vivants d'une population, aux véritables « *producteurs* » qu'il échoit de diriger la politique

générale d'un pays, puisque ayant des intérêts plus importants, ils en subiront plus profondément les répercussions immédiates.

L'élection au suffrage universel, c'est l'agitation politique en permanence; ce sont les affiches, les programmes, les réunions publiques, tout le bric-à-brac électoral; ce sont les rivalités de parti et les surenchères démagogiques, génératrices de désordre et d'impuissance. Mieux vaut donc garder l'organisation actuelle qui malgré ses imperfections a le mérite de ménager équitablement et proportionnellement à leur importance, les divers intérêts en jeu. —

2) Quant au *maintien de ses attributions* telles qu'elles sont définies par les textes, le Grand Conseil y veille jalousement et ne cache pas sa volonté de combattre, à cet effet, tout empiètement de l'administration.

— Il serait vraiment trop commode, pour l'Exécutif, affirment les délégués, de dire : voici l'état des sommes qui me sont nécessaires pour gérer le bien commun, c'est à vous de les faire rentrer dans mes coffres par les voies ou les moyens que vous jugerez convenables.

Les Corps élus sont fondés à examiner, d'abord si les dépenses telles qu'elles ont été prévues ne peuvent être réduites ou supprimées; cet examen doit être fait de concert entre le gouvernement « qui propose » et l'assemblée « qui dispose ».

Quand donc l'état demande aux élus d'équilibrer le budget, il est dans son droit mais la balance doit s'établir entre les dépenses acceptées et reconnues utiles par l'Assemblée et les taxes destinées à les acquitter; et, à cet effet, le Grand Conseil n'a pas seulement le mandat de rechercher quels sont les impôts qui lui paraissent les plus

équitables, mais celui d'en fixer le montant qu'il estime indispensable pour la bonne gestion et le développement du pays. —

A vrai dire, de telles prétentions, bien que légitimes, ont une portée plus théorique que pratique et le plus souvent, après avoir fait des professions de foi un peu théâtrales, les délégués français et tunisiens votent, bon gré mal gré, le projet qui leur est soumis.

Quoiqu'il en soit, depuis quelques années surtout, le Grand Conseil paraît décidé à défendre plus strictement ses prérogatives. Au cours de l'exercice 1937, le gouvernement, aux prises avec des difficultés financières imprévisibles, a cru, en s'appuyant sur les dispositions de décrets-lois métropolitains, pourvoir créer, de lui-même, un certain nombre d'impôts nouveaux. Le Grand Conseil a, par l'organe de son vice-président, élevé, au cours de la session suivante, une vive protestation rédigée en ces termes :

« Nous avons depuis quelque temps le regret de cons-
« tater que notre *charte n'est plus respectée* et que le
« Grand Conseil tend à devenir une chambre d'enregis-
« trement. Des charges importantes pesant sur l'économie
« du pays sont établies sans avoir reçu la sanction préala-
« ble de l'assemblée.

« Nous sommes appelés aujourd'hui à entériner des
« décisions prises en dehors de nos délibérations et qui
« ont aggravé la situation budgétaire du pays sans que
« ces représentants aient été entendus. Bien plus, certai-
« nes mesures, notamment celles qui intéressent les auxi-
« liaires, n'ont pas été appliquées dans l'esprit où nous
« les avions votées.

« Une pareille procédure qui s'exerce en marge de la

« loi, apparaît d'autant plus surprenante qu'elle est inau-
« gurée à un moment où l'on entend élargir le champ des
« libertés publiques et donner au suffrage universel une
« portée plus active ».

Par ces paroles, prononcées en présence du Résident Général, s'affirmait à nouveau la volonté des membres du Grand Conseil, de faire respecter les attributions qu'ils avaient mis 30 ans à acquérir.

Chapitre IV

LA POLITIQUE DU GRAND CONSEIL

Avant de tirer une conclusion de ce débat, il paraît utile d'étudier quelle a été, dans la pratique, l'activité du Grand Conseil et plus spécialement dans quel sens s'est exercée son influence.

Les *opinions*, à ce sujet, *sont très partagées;* détracteurs et partisans de l'assemblée se jettent à la face les arguments les plus impressionnants.

I. — *Contre la politique du Grand Conseil*, à vrai dire, certains chiffres peuvent être invoqués : un simple calcul, en effet, permet de constater que de 1906 à 1936, soit en trente ans, les recettes générales du budget tunisien sont passées de 64.044.116 francs à 929.563.522, 65, c'est-à-dire qu'elles ont été multipliées par 14,4.

Quant aux *dépenses*, la proportion est à peu près la même puisque celles de 1936 ont été 13,9 fois plus élevées que celles de 1906. Plus spécialement de 1924 à 1937, le

total des dépenses est passé de 336 millions à 727 millions.

De ce gonflement extraordinaire du Budget Tunisien, le Grand Conseil, disent ses ennemis, a une grande part *de responsabilité*. Ses pouvoirs, surtout, depuis 1922, lui permettaient, sinon d'imposer sa propre volonté, du moins par le jeu de l'obstruction, d'obliger le gouvernement à ramener à des chiffres plus raisonnables les dépenses de l'Etat Tunisien et partant, les recettes correspondantes.

Son objectif principal aurait dû être de contrôler sévèrement toutes les propositions de l'administration et de veiller à la répartition équitable des contributions à percevoir, sur l'ensemble de la population qu'il représente.

A-t-il bien rempli ce double rôle ? N'a-t-il pas, au contraire, trop souvent cédé à la pression du gouvernement qui lui demandait d'entériner par de nouveaux crédits l'application en Tunisie de mesures sociales métropolitaines ? N'a-t-il pas aussi sacrifié à des considérations plus ou moins électorales les besoins économiques du pays et son développement industriel ?

Les exemples abondent, dit-on, de cet *esprit de dilapidation* des Grands Conseillers; on cite complaisament, à cet effet, les nombreux passages, extraits des Rapports au Président de la République, qui pour annoncer une nouvelle source de dépenses commencent par ces mots : « A « la suite des vœux émis par la Section française (ou « indigène) du Grand Conseil.... »

On compare dans le même but, les chiffres des propositions gouvernementales et celles des Sections du Grand Conseil, lors de l'établissement des derniers budgets :

En ce qui concerne l'exercice 1937, par exemple, le projet gouvernemental était arrêté à 598.127.911 frs., 89.

Il est difficile d'évaluer à quel chiffre s'est élevé le total des amendements proposés par les conseillers; il suffit de constater seulement les résultats des travaux du Conseil Supérieur qui est cependant un organe modérateur. Celui-ci a effectué, tout d'abord, un abattement de 964.650 frs., constitué en presque totalité par la suppression des crédits affectés à la défense passive et par différents transferts de crédits; mais, par contre, pour satisfaire aux désirs exprimés par la Section française, il a voté des augmentations de dépenses qui s'élèvant à 14.028.390 francs, portaient ainsi le budget correspondant à 611.191.651 francs. Il restait, d'autre part, bien entendu que ces nouvelles dépenses s'ajoutaient aux propositions gouvernementales, déjà remaniées en cours de session.

De même, lors de la discussion du budget de l'exercice 1938, le Grand Conseil, ayant accepté l'accroissement des dépenses, n'a pas hésité à voter en bloc, les nouveaux impôts proposés, qui se répartissaient ainsi :

a) Relèvements de prévisions des impôts existants	10.650.000 frs.
b) Ratifications des mesures fiscales instituées par le décret du 6 septembre 1937, à charge d'approbation par l'Assemblée	12.655.000 frs.
c) Impôts nouveaux proprement dits ..	38.430.000 frs.
Soit un total de	61.735.000 frs.

Comment expliquer cette surenchère de l'assemblée au cours de la présentation qui lui est faite, d'un budget déjà hypergonflé, par une administration qu'inquiète le spectre

du déficit ? Un des plus éminents journalistes de la Régence, *M. de la Porte* donne à cette énigme, une réponse où se reflète un grand désabusement.

« En ce qui concerne les attributions propres du Grand « Conseil, écrit-il dans la *Tunisie Française*, attributions « strictement budgétaires, nous n'aurions rien à dire « d'ailleurs, de ces rapports et de ces discussions puisque, « comme nous l'avons dit, à propos du rapport général « de la Commission des Finances, toutes les dépenses ont « été adoptées en bloc.

« Les *Interventions n'ont guère consisté* qu'à demander « pour les causes les plus diverses et pour les raisons les « plus légitimes, *des rétablissements et des relèvements* « *de crédits*, questions générales et « trains de banlieue », « pour un total que nous rappelions plus haut, de 6 à 7 « millions. Ainsi se justifie ce que nous avons dit, à main- « tes reprises, sur la confiance qu'on pouvait faire à une « assemblée quelconque pour assurer la défense des inté- « rêts contributifs de la collectivité. En réalité, on en « arrive à constater cette situation paradoxale — au « Grand Conseil de Tunisie comme dans nombre de Par- « lements : les seuls réels défenseurs des poches du contri- « buable, ce sont les représentants du gouvernement, « dépositaires du croc à phynances, et qui n'en usent que « comme arme défensive pour soustraire le troupeau des « corvéables et des taillables de tout poil, à des prélève- « ments excessifs. On leur en veut de leurs résistances tout « comme on leur en voudra, lorsqu'ils seront dans la « nécessité de procéder aux opérations de tonte néces- « saires à faire face aux dépenses qu'on leur aura impo- « sées. de manier la tondeuse avec trop de vigueur. Car,

« pour l'Assemblée budgétaire, s'il faut demander tout à « l'impôt pour satisfaire les revendications des parties « prenantes, il faut demander le moins possible au contri- « buable — également électeur — pour payer toutes les « générosités en cascade où se traduit l'universelle bonté « des représentants du peuple dans ses diverses catégo- « ries ».

II. — A ces attaques dirigées contre le Grand Conseil, ses avocats répondent par deux arguments, l'un théorique, l'autre pratique :

— En premier lieu, disent-ils, rendre les élus tunisiens responsables de l'accroîssement des dépenses dans la Régence, c'est faire preuve d'ignorance ou de mauvaise foi : en vertu des textes en vigueur, le budget est établi par le gouvernement qui seul est à même de connaître le montant des dépenses nouvelles à engager et la nature des mesures fiscales à adopter en contre-partie. N'étant pas consulté quant à l'évaluation des dépenses, le Grand Conseil examine le projet, donne son avis, émet des vœux mais ne peut, en réalité, apporter des changements très importants à l'ensemble des mesures qui lui sont soumises. Même en cas d'opposition totale de vue, le gouvernement a toujours le moyen de faire triompher au *Conseil Supérieur*, la solution qu'il estime la plus favorable; il n'y a pas manqué, dans le passé, chaque fois que le cas s'en est présenté.

— En effet, et c'est là le second argument invoqué, loin de jouer le rôle de simple organe « enregistreur » et, à plus forte raison, celui d'assemblée démagogique, le Grand Conseil, affirment ses partisans, a toujours *freiné* la course

aux dépenses et ménagé les intérêts de l'ensemble de la population.

Il n'est pour s'en rendre compte qu'à consulter les procès-verbaux des séances de chacune des Sections, depuis 20 ans; à toutes les sessions, des voix s'élèvent pour protester contre la gabegie des dépenses ou l'écrasement progressif du contribuable.

L'an dernier, encore, la Commission des finances tunisienne a rejeté purement et simplement le projet de budget; elle lui a substitué un projet, à elle, comportant de considérables économies; si finalement le budget a été voté, la raison doit en être trouvée dans des considérations d'ordre purement politique.

La Section française a d'ailleurs adopté une attitude semblable, devant l'accroissement considérable des dépenses qu'on lui demandait d'entériner par ses suffrages.

Son vice-président posait publiquement le problème dans les termes suivants :

« Les délégués du Grand Conseil se trouvent en pré-
« sence d'une situation particulièrement délicate et dont
« le caractère paradoxal n'échappera à personne. Des
« crédits importants ont été chiffrés et affectés par des
« services ministériels dont relève l'administration du
« Protectorat et il reste à l'assemblée budgétaire, le soin
« de rechercher les ressources correspondantes en impo-
« sant de nouvelles charges à la collectivité.

« N'ayant pas été consultés quant à l'évaluation des
« dépenses, les représentants de la population risquent de
« mécontenter tout le monde; ceux qui auront à en faire
« les frais et ceux qui, appelés à en bénéficier, peuvent
« s'estimer lésés dans leurs revendications.

« Il n'est pas besoin de souligner l'*ingratitude du rôle* « que les délégués sont ainsi amenés à jouer, et l'on peut « comprendre sans peine qu'ils éprouvent quelque décou- « ragement ».

Cet état d'esprit de la Section française du Grand Conseil s'est d'ailleurs traduit dans un *manifeste de protestation*, signé par douze délégués, et qui lu en séance plénière, avant le vote d'ensemble du budget, était ainsi rédigé :

« Les soussignés,

« Considérant que le budget proposé au Grand Conseil « perpétue et consacre les erreurs de ses devanciers, « d'ailleurs dénoncés par ses rapporteurs aux sessions « précédentes,

« Considérant qu'il ne tient pas compte de la faculté « contributive de la population, arrivée pour la plus « grande partie du pays à sa limite extrême, en une année « qui s'annonce désastreuse,

« Considérant que ce budget ne propose aucun relève- « ment des crédits nécessaires :

« a) à l'entretien et à la conservation d'un outillage « indispensable aux communications et dont le relève- « ment, après des années d'abandon partiel, grèvera lour- « dement les années à venir;

« b) à la mise en valeur progressive d'un sol encore « mal cultivé sur de grandes surfaces et dont le rendement « seul peut permettre d'espérer l'équilibre de l'économie « du pays et de ses budgets,

« Considérant qu'il ne propose ou n'indique aucune « économie capable de diminuer les frais de gestion par « une juste réforme administrative, acceptable par tous,

RECETTES

TABLEAU A

Exercices	Propositions du Gouvernement	Grand Conseil		Décisions du Conseil Supérieur ou Commission Arbitrale
		Section française	Section tunisienne	
	francs.	francs.	francs.	francs.
1925	228.670.720	228.363.320	227.936.620	
1927		363.858.700	351.080.600	363.779.600
1928	396.922.194	403.905.456	398.955.456	404.455.456
1929	407.024.000	419.053.500	448.909.500	450.093.400
1931		518.605.900	513.035.900	518.690.900
1932	588.682.500	577.997.500	572.302.500	578.267.500
1933	618.354.750	621.970.450	597.351.630	617.348.130
1935	594.664.200	573.564.200	575.277.990	574.952.990
1936	562.736.400	563.026.400	559.137.400	559.477.400
1937	614.427.700	603.537.700	598.639.700	611.319.700
1938	710.881.400	711.781.400	675.421.400	704.151.400

DEPENSES

Exercices	Propositions du Gouvernement	Grand Conseil		Décisions du Conseil Supérieur ou Commission Arbitrale
		Section française	Section tunisienne	
	francs.	francs.	francs.	francs.
1925	228.579.139 62	228.317.359 62	229.819.072 96	
1927	379.044.782 46	363.348.645 06	350.898.767 36	363.729.645 08
1928	410.699.047	403.869.593 30	398.441.038 20	404.342.989 30
1929	474.787.137 90	448.944.528 49	448.669.362 81	449.979.195 15
1931	524.410.171 34	518.547.907 26	513.031.181 67	518.624.907 26
1932	588.584.217 41	591.749.251 75	594.510.217 41	593.091.585 08
1933	626.563.297 06	621.952.767 26	597.323.856 16	617.276.578 65
1935	594.238.308 41	573.556.008 41	575.202.538 41	574.798.138 41
1936	562.598.526 59	562.968.476 59	559.117.526 59	559.464.861 59
1937	614.377.911 87	603.512.211 87	598.612.021 87	611.191.651 87
1938	710.628.660 70	711.685.760 70	675.031.075 70	704.061.680 70

« tenant compte à la fois des désiderata légitimes des « contribuables et de ceux des agents de l'état.

« Rendent hommage aux efforts des rapporteurs des « divers budgets étudiés au cours de la session et enregis- « trent les regrets exprimés par certains d'entre eux.

« Désirent voir prendre dans le plus court délai les « mesures efficaces propres à remédier à la situation « qu'ils signalent.

« Déclarent s'abstenir de voter le budget dans son « ensemble et être prêts à apporter aux pouvoirs publics « une collaboration effective et réciproque pour étudier « les mesures ci-dessus ».

Une telle motion reflète un état d'esprit qui n'est rien moins que celui d'une assemblée en proie à la surenchère électorale. Mais qu'en est-il advenu pratiquement ? Le budget présenté par l'administration n'en a pas moins été voté, dans ses dispositions les plus importantes.

Les protestations véhémentes et les attitudes intrangisantes n'ont pas eu de suites effectives, au moment de la ratification finale.

C'est d'ailleurs là, un résultat normal et les tableaux ci-contre montrent, mieux que tout commentaire, combien réduite est le plus souvent l'influence exercée par l'une ou l'autre section du Grand Conseil, sur la détermination du montant définitif du budget (voir tableau A).

Ce tableau comparatif a du moins le mérite de réfuter, à la fois, les arguments des adversaires du Grand Conseil

et ceux de ses trop zélés défenseurs. Pratiquement, les chiffres admis par le Conseil Supérieur, ne s'éloignent jamais beaucoup des propositions initiales du gouvernement.

Il ne faut, d'ailleurs, pas en être surpris, ni en concevoir du mépris pour l'honorable Assemblée Tunisienne; celle-ci ne renferme dans son sein et dans ses commissions aucun membre ayant suffisamment l'expérience et la pratique des calculs de prévisions. Les délégués n'ont comme moyen de contrôle que des dossiers et des documents préparés pour eux, dans un sens déterminé et à l'appui de propositions définies. Aussi ne faut-il pas s'étonner de leur impuissance à opposer des contre-projets raisonnables aux propositions de l'Administration, forte de son expérience et de sa documentation et, c'est là une arme redoutable qu'elle sait manier avec l'autorité voulue, quand elle sent une trop grande résistance au sein du Grand Conseil.

L'Influence Politicienne au Grand Conseil

Incapable d'alléger le fardeau qui pèse sur les épaules du contribuable, les délégués cherchent plutôt à exercer leur influence sur sa *répartition;* peut-être faut-il voir dans cette action l'origine de la tournure politique qu'ont prises les dernières sessions du Grand Conseil.

Déjà la *séparation des deux sections* française et indigè-

ne avait donné lieu à des discussions où les considérations budgétaires n'avaient plus que la valeur d'un alibi, chacune d'entre elle défendant la catégorie de population qu'elle représentait.

Aujourd'hui, et c'est là une première remarque qu'il faut souligner dans la conclusion de ce débat, à l'intérieur même de chaque section et surtout au sein de la section française, des discussions s'élèvent entre les membres, qui donnent au Grand Conseil une *allure parlementaire* jusqu'alors inconnue. En particulier dans le domaine social, on a vu celle-ci sortir délibérément de l'attitude laborieuse qui sied à une assemblée budgétaire; les controverses politiques les plus vives sont nées; les thèses patronales, syndicales, ouvrières y ont été défendues avec ardeur.

Majorités, minorités ? Conformistes ou saxons ? Tels sont les nouveaux termes que l'on entend prononcer dans les couloirs de l'Assemblée Tunisienne. Il est à craindre que toutes ces manœuvres, toutes ces intrigues, n'aboutissent à des promesses, engagements ou échanges de services qui seront appelés à peser sur les décisions finales du Grand Conseil.

Certes, le statut constitutionnel de celui-ci interdit le *mandat impératif* mais il est difficile de mettre une assemblée à l'abri de toute pression, de tout marchandage ou de toute manœuvre de couloir.

D'autre part, des considérations de personnes ont été également mises en avant; on a parlé de « soutien » ou « d'opposition » au gouvernement représenté en Tunisie par le Résident général; certains votes n'ont été inspirés que par des motifs politiques; des clans se sont formés, dont l'activité s'est manifestée en dehors même des sessions.

par des démarches à la Résidence et même auprès du gouvernement métropolitain.

Au dessus de la représentation légale que constitue le Grand Conseil, tel qu'il est constitué, agissent certaines puissances de fait — Destour, Confédération patronale, C. G. T., Syndicats — dont l'influence fait penser à celle des Comités, Partis et Groupes, auprès du Parlement français.

Les mœurs et coutumes pratiquées au sein de celui-ci tendent, d'ailleurs, à être progressivement adoptées en Tunisie. Tout dernièrement, à l'occasion de la nomination d'un nouveau Résident, un mot a été prononcé, dans les milieux influents, celui de « *douzième provisoire* », qu'il était plus courant d'entendre lors de la discussion du budget français.

D'autre part, le mode de désignation des membres de la commission des finances a fait, récemment, l'objet d'un Décret qui n'a pas encore paru au Journal Officiel; aux termes de cette réforme, les minorités de chaque section pourraient, ainsi qu'il est pratiqué dans les Assemblées françaises, se faire représenter dans les grandes commissions, selon une *règle de proportionalté* intégralement appliquée; de plus, chaque région élirait ses représentants personnels et celle de Tunis serait réduite à en désigner deux au même titre que celles de Sousse, Sfax et Bizerte.

Ces dispositions ne seront peut-être pas appliquées mais les circonstances qui ont entouré leur création et l'état d'esprit dont elles s'inspirent ne peuvent qu'encourager la tendance qui s'est fait jour, au Grand Conseil, à faire *de la Politique*.

L'Ingérence du Grand Conseil

Une seconde remarque doit être faite, en ce qui concerne l'évolution actuelle de l'Assemblée Tunisienne.

Celle-ci tend de plus en plus à s'ingérer dans tous les domaines de la politique générale du Protectorat, et les questions les plus diverses sont désormais traitées au cours de sa session annuelle.

Le problème des fonctionnaires avait déjà soulevé des débats passionnés; tout récemment encore, il a provoqué des démarches à Paris de la Section tunisienne, et à cette occasion, comme il sera signalé dans le seconde partie de cette étude, le principe même du tiers colonial a été discuté.

L'application, en Tunisie, des mesures sociales votées par le Parlement français a suscité d'âpres controverses. Même dans les problèmes purement économiques, il est facile de constater un empiètement certain du Grand Conseil.

Le vote des différents droits de douanes, le rachat de certains services concédés, l'étude du problème du paysanat, le déficit des chemins de fer, la coordination des transports, sont autant d'occasions qui permettent aux grands conseillers d'apporter des critiques à la politique économique du gouvernement; de même l'organisation des communes rurales et les réformes municipales provoquent des intrusions *dans le domaine administratif.*

A l'une de ses dernières sessions, le Grand Conseil s'est même préoccupé des questions *touristiques;* n'a-t-il pas voté, dans le budget de 1938, un supplément de subven-

tion pour l'O.T.U.S., organe de propagande du tourisme tunisien.

Il arrive, enfin, que sous couvert de remplir son rôle essentiel d'assemblée financière, le Grand Conseil laisse entrevoir son opinion sur des questions d'ordre extra-budgétaire.

C'est ainsi qu'au cours de la discussion de ce même exercice 1938, il a, de façon anodine, apporté un abattement de principe de 1 million aux prévisions gouvernementales touchant les taxes sur les véhicules; en même temps, il laissait entendre à l'administration qu'il désirait voir le problème des transports examiné par un organisme compétent, c'est-à-dire le *Conseil Supérieur des Transports.*

Chapitre V

L'AVENIR DU GRAND CONSEIL

Que faut-il penser de ces deux tendances nouvelles du Grand Conseil, à savoir *l'intrusion de la politique dans ses débats et l'élargissement progressif de sa compétence ?*

La première *doit être condamnée sans hésitation.* Transformer le Grand Conseil de Tunisie en une assemblée parlementaire avec ses partis, ses majorités et ses minorités, ses haines personnelles et son goût de la lutte, ce serait le destiner à d'incessants désaccords, source de décomposition rapide et partant d'impuissance.

En ce qui concerne, au contraire, « l'empiètement » du Grand Conseil sur des domaines qui ne lui sont pas légalement réservés, il ne semble pas qu'il soit nécessaire d'y mettre un frein. M. *De le Porte* nous en donne une excellente raison :

« Nous pouvons conclure que le Grand Conseil n'a « d'intérêt, dit-il, que lorsqu'il sort de ses attributions. Et « si l'on peut considérer qu'il sort de ses attributions en

« pareilles matières, c'est parce qu'on en a fait une assem-
« blée « à pouvoir budgétaire », alors qu'on considèrerait
« ces incursions dans le domaine des idées et des problè-
« mes généraux, tout à fait normales s'il s'agissait d'assem-
« blée consultative. On ne parlerait pas d'empiètements,
« puisqu'il n'y aurait pas de « pouvoir de décision »; mais
« on échangerait des opinions et des vues d'expérience, ce
« qui serait aussi utile aux membres de l'assemblée qu'au
« gouvernement ».

Et l'auteur ajoute ironiquement :

« Comme quoi la démolition « de la barraque » et le
« gain apparent de pouvoirs — dont il faut constater la
« valeur réelle à l'usage pratique qui en est fait — ont
« été dans l'évolution de notre assemblée budgétaire le
« type du progrès illusoire et des conquêtes désastreuses ».

Il faut voir, dans cette aimable dyatribe, la traduction d'un sentiment profond qui anime la plus part des observateurs impartiaux en Tunisie.

L'Assemblée Tunisienne a combattu de longues années dans l'espoir d'obtenir des attributions qui lui permettraient de contrôler au mieux des intérêts de tous, la politique financière d'une administration jusqu'alors toute puissante.

Mais le jour où elle a enfin obtenu ces pouvoirs d'examen et de surveillance, les conditions économiques et politiques se sont trouvées être changées.

Il est pénible, pour une assemblée élue, de voir s'accroître sa puissance au moment précis où les responsabilités deviennent plus lourdes. Il est des rôles ingrats à tenir dont s'accommode mieux une administration autoritaire et

inaccessible qu'un Grand Conseil représentant les différentes parties d'une population.

La Tunisie, depuis bientôt vingt ans, a été en butte à toutes les difficultés d'un pays jeune, sans pouvoir entièrement profiter de sa richesse neuve. En face des difficultés budgétaires qui ont résulté de cet état de chose, le Grand Conseil, organe représentatif des contribuables, n'a su et n'a pu adopter une attitude de fermeté.

Ni sa composition, ni sa compétence ne lui permettaient, d'ailleurs, de jouer le rôle primordial qui lui était dévolu; en réalité, scindé en deux tronçons élus par des collèges électoraux de races différentes, obnubilé par ses fonctions budgétaires, envisagées dans leurs incidences fiscales les plus étroitement particularistes, le Grand Conseil n'a jamais été en mesure d'apporter une collaboration quelconque à l'établissement de programmes « d'entreprises ».

Entre l'administration qui propose des travaux et les moyens financiers de les réaliser et le Grand Conseil qui en étudie le coût pour les contribuables, la discussion se borne trop souvent à un débat âpre et démagogique où disparaissent entièrement « *les conceptions d'avenir et les vues d'entreprises* ».

Le rôle du Grand Conseil devrait être *d'arbitrer* entre les besoins divers et urgents qui se manifestent à lui, d'établir un « certain dosage » dans les satisfactions qui peuvent être accordées aux différentes parties prenantes du budget.

Or, il ne paraît pas qu'on puisse demander à l'Assemblée Tunisienne — et qu'on ne lui ait, d'ailleurs, jamais demandé — la moindre « *ingéniosité créatrice* », pour venir à bout des difficultés rencontrées.

Il ne faut, d'ailleurs, pas trop *le regretter !*

L'importation d'un véritable Parlement, avec toutes les prérogatives qui s'attachent à ce nom, n'est nullement à souhaiter en Tunisie.

Les résultats qu'un tel régime a donné dans les autres pays, cependant beaucoup plus évolués, sont de nature à faire réfléchir les plus enthousiastes.

A une époque où les *régimes d'autorité* s'avèrent presque partout indispensables, la Tunisie ne peut se permettre le luxe d'un bouleversement politique; une certaine *stabilité résidentielle* lui serait d'une plus grande utilité.

Par la force des évènements, le corps des élus de Tunisie a vu depuis quelques trente ans, le cercle de ses attributions sensiblement élargi; mais de cette extension de pouvoirs il n'a retiré aucun surcroît de force ni de prestige.

Le Grand Conseil, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, a un rôle important à remplir; mais chacun sent que l'avenir de la Régence se joue *en dehors de lui.*

Ce n'est pas de son action ou de son inaction que dépendent la guérison du mal actuel et le retour à une saine politique financière. Les études que nous allons maintenant faire sur le problème des frais de gestion et celui de la fiscalité tunisienne nous prouveront trop facilement que la solution de la crise présente exige des conditions économiques, politiques et surtout sociales étrangères à la vie du Protectorat lui-même.

Dans la période de difficultés où se trouve la Régence. un gouvernement fort et stable est plus nécessaire qu'une assemblée délibérante élue au suffrage universel. Un contact quasi-permanent, des échanges de vues continues, des confrontations d'expérience. des révélations de besoins.

des suggestions de solutions pratiques entre le gouvernement et ses chefs de service, d'une part, et les délégués de toutes les catégories d'intérêts corporatifs ou régionaux du Protectorat, d'autre part, permettraient un travail *plus fécond et plus régulier* qu'une discussion agitée et hâtive de quelques trois semaines.

Un premier effort, dans ce sens, a été réalisé lors de la création d'un *Comité Supérieur d'Outillage Economique* qui est un organisme d'investigation générale, composé de gens établis dans le pays même, et chargé d'établir chaque année un programme de grands travaux d'intérêt public.

Il serait nécessaire, également, de multiplier et *d'allonger les sessions du Grand Conseil* et d'instaurer, par quelques changements, à la composition et au fonctionnement actuelle de l'assemblée, une représentation qui laissant une prédominance certaine à l'élément français, n'en reflèterait pas moins plus fidèlement l'exacte composition du collège électoral.

A cet égard, la division du travail entre une section française et une section tunisienne, ne paraît pas avoir donné, jusqu'alors, les résultats attendus. Les divergences d'intérêts qui, trop souvent s'y font jour, ne peuvent en rien favoriser la réalisation de « *l'entente* » souhaitée par les deux catégories de la population du Protectorat. Certes, un accord de principe est toujours obtenu au Conseil Supérieur mais, trop souvent, chacune des sections manifestant son désir de ne rien céder de son programme primitif, c'est le contribuable qui est appelé à en supporter les conséquences tangibles par un nouveau relèvement des impôts prévus.

Des bruits de réforme ont couru, dernièrement, de façon

persistante; quels qu'en puissent être les fondements, il semble, en tout cas, que ce soit dans un sens de *simplification* qu'un progrès réel doive être réalisé.

Faire du Grand Conseil une *Assemblée Consultative*, au plein sens du mot, où chaque corporation serait représentée, qui exercerait son influence et prodiguerait conseils et avis dans tous les domaines de la politique générale, économique et financière, tel paraît être la solution vers laquelle il faille tendre.

Discuter un budget, n'est-ce pas mettre en œuvre toutes les mesures d'intérêt général ? Leur étude rentre dans le *rôle du Résident;* lui seul doit juger de leur opportunité immédiate parce que seul il peut le faire avec impartialité. Qu'il s'inspire de toutes les suggestions utiles, qu'il *consulte obligatoirement* les représentants de tous les intérêts en jeu, soit. Mais puisque seul il est responsable, qu'on lui accorde tout pouvoir de décision et qu'on *lui laisse toute liberté d'action !*

A ceux qui ne voudraient pas comprendre la nécessité d'un tel état de choses, il paraît opportun de rappeler les conseils (1) qui, déjà, à la fin du siècle dernier, étaient prodigués à certains membres impatients de la Conférence Consultative :

« Gardez-vous des déclamations creuses; sur cette terre « de mirages, *gardez-vous bien des mirages politiques.* « Secondez les efforts du gouvernement; aidez-le de vos « conseils, soyez pour lui un auxiliaire, non un embarras. « A chacun son rôle; si le vôtre est moins brillant, il n'en « est pas moins *digne d'ambition* ».

(1) Faucon : *La Tunisie depuis l'occupation française*, 1893.

DEUXIEME PARTIE

Le Problème des Dépenses
Les Frais de gestion

« *La Situation budgétaire de la Tunisie devient paradoxale* », avouait, à la dernière session du Grand Conseil, le rapporteur de la Commission des Finances.

Elle doit, en effet, équilibrer un budget dont le côté « *dépenses* », d'une part, est soumis à des charges sans cesse accrues et incontrôlables, et dans lequel le côté « *recettes* », d'autre part, reste étroitement lié aux possibilités d'une matière imposable restreinte et stationnaire, sinon en régression.

Les contributions sont arrivées à la limite de l'effort fiscal que raisonnablement on peut attendre de la Régence sans la vouer à la ruine et cependant ses dépenses publiques continuent à s'accroître sans que son économie y puise le moindre souffle de vie.

Les plus élémentaires notions de législation financière

révèlent que le développement de la richesse d'un pays et l'augmentation continue de la matière fiscale qui en résulte peuvent seuls lui permettre d'assurer, sans recours aux improvisations et aux expédients monétaires, l'accroissement de ses besoins.

Or, à ce point de vue, les derniers budgets tunisiens n'ont été que des « *budgets d'attente* ».

Alors que les dépenses d'avant-guerre consistaient en travaux de « *réalisation active* », la presque totalité des ressources exigées maintenant des contribuables est consommée par les *frais généraux* d'une machine administrative compliquée et coûteuse.

Des voix nombreuses se sont élevées pour dénoncer ce mal; des solutions hardies ont été proposées pour y remédier, mais qui ne semblent pas tenir suffisamment compte de ses origines et de ses caractéristiques; c'est à l'étude de celles-ci qu'il importe, avant-tout, de procéder. Il sera plus aisé, ensuite, de tirer la conclusion qui s'impose, si l'on veut réaliser l'amélioration indispensable à l'état financier actuel de la Tunisie.

Chapitre I

LA PROGRESSION

DES DEPENSES ADMINISTRATIVES

En matière budgétaire, plus qu'en tout autre domaine, les chiffres ont une grande éloquence.

Dans la plupart des pays d'Europe, depuis le début du vingtième siècle et surtout après la grande guerre, les budgets d'Etat ont considérablement grossi. Aux facteurs politiques, monétaires et sociaux qui ont joué dans la Métropole, se sont ajoutées, en Tunisie, des considérations purement locales qui sont le corollaire du développement économique d'un pays jeune et avide de grands travaux.

Il n'en est pas moins vrai que l'examen comparé des différents budgets de la Régence, qui se sont succédé au cours de ces dernières années, ne laisse pas de surprendre quelque peu.

Section I. — Les Budgets

En 1895, les *dépenses ordinaires* de l'Etat s'élevaient à 24 millions de francs; en 1900 elles passaient à 26 millions et à la veille de la guerre, en 1914, elles atteignaient 60 millions.

Depuis, la progression s'est accélérée dans des proportions telles qu'il paraît utile de la traduire par des chiffres, dans un tableau détaillé (voir tableau B).

Tableau B

BUDGETS 1923-1939 (Chiffres arrondis)

Années	Crédits inscrits au Titre I	Années	Crédits inscrits au Titre I
	en frs.		en frs.
1923	278.000.000	1931	596.000.000
1924	236.000.000	1932	670.000.000
1925	266.000.000	1933	651.000.000
1926	291.000.000	1934	622.000.000
1927	370.000.000	1935	592.000.000
1928	464.000.000	1936	541.000.000
1929	550.000.000	1937	611.000.000
1930	548.000.000	1938	704.000.000

Prévisions pour l'exercice 1939 : 809.000.000.

Ainsi, en moins de 40 ans, (de 1900 à 1939)), les dépenses prévues au titre I du budget, c'est-à-dire celles qui ont pour objet la gestion normale du Bien Public, sont passées de 26 millions à 809 millions, ce qui signifie qu'elles sont devenues trente et une fois supérieures.

Si maintenant nous dressons un bilan complet et définitif de chaque exercice, en ajoutant aux dépenses ordinaires *effectivement liquidées*, le montant *des dépenses sur ressources exceptionnelles ou spéciales* ainsi que celui *des dépenses d'exercices clos et périmés*, de nouveaux résultats sont obtenus (voir tableau C).

DEPENSES (1906-1937) TABLEAU C

Droits constatés définitivement liquidés lors des règlements des Budgets des exercices.

	frs.		frs.
1906	52.336.000 »	1930 (5 mois) ..	844.952.000 »
1913	80.519.000 »	1931-32 (12 mois).	588.090.000 »
1923	316.940.000 »	1932 (9 mois) ...	726.044.000 »
1924	336.624.000 »	1933	868.945.000 »
1925	338.303.000 »	1934	720.772.000 »
1926	409.294.000 »	1935	722.248.000 »
1927	547.941.000 »	1936	727.010.000 »
1928	607.990.000 »	1937	760.000.000 »
1929	595.153.000 »	1938	790.000.000 »

Le budget des dépenses totales de la Régence s'est donc accru, en 32 ans, *dans la proportion de 1 à 16.*

Le projet pour l'exercice 1939, tel qu'il est présenté par le gouvernement, prévoit un chiffre de 890 millions, qui comparé à celui de 1906, portera le cœfficient d'augmentation à près de 1.800/100.

Le milliard n'est pas atteint mais peu s'en faut et il est probable que l'année prochaine, le Grand Conseil de Tunisie sera appelé, comme naguère le Parlement français, à le « saluer » pour la première fois, mais sans espoir de retour.

Section II. — La Répartition des Dépenses

Quelque soit la sévérité de ces chiffres, ils ne permettent toutefois que de « jauger » très inexactement l'accroissement réel du « train de vie » de la Tunisie.

En effet, dans tout budget, deux catégories de dépenses peuvent être nettement distinguées : *les dépenses productives et les dépenses improductives.*

On peut entendre par *les premières* d'entre elles, celles qui contribuent d'une masière indiscutable, immédiate ou différée à *la création de richesses*, le développement de la propriété matérielle étant à la fois « le premier besoin et la garantie la plus certaine » de l'accroissement de la valeur intellectuelle et économique d'un groupement humain.

Quant aux *dépenses improductives*, leur montant est celui qu'imposent les services publics de sécurité, d'ordre, de justice et d'administration; elles comportent aussi

celles dont on a pu dire qu'elles étaient « le legs du passé, le prix de la gloire et le coût de la défaite ! »

Il est intéressant de mettre en parallèle l'importance respective accordée à ces deux catégories de dépenses dans les diver budgets tunisiens qui se sont succédés depuis le début du XX[e] siècle.

En 1903, la répartition pouvait se faire ainsi :

Dépenses improductives

Administration générale	3.800.000 frs.
Finances et Dette publique	15.559.000 frs.
Dépenses imprévues	360.000 frs.
Armée tunisienne	1.450.000 frs.
TOTAL	21.169.000 frs.
soit 53,8 %	

Dépenses productives

Instruction publique	3.043.000 frs.
Agriculture et Commerce	2.724.000 frs.
P. T. T.	1.523.000 frs.
Travaux publics	12.950.000 frs.
TOTAL	17.950.000 frs.
soit 46,2 %	

Ainsi, il y a 36 ans, les frais de gestion et d'entretien absolument improductifs, occupaient déjà plus de la moitié

des ressources totales de la Régence; encore est-il besoin d'ajouter que dans la nomenclature adoptée, il n'est pas fait état des 12 millions versés par la métropole, pour l'entretien du corps d'occupation, somme qui, trouvant incontestablement sa place dans la première colonne du tableau ci-dessus, aurait porté le pourcentage des dépenses improductives à plus de *60* %.

Les budgets d'aujourd'hui font-ils une part plus large aux crédits *d'utilité économique ?*

Les derniers résultats enregistrés semblent prouver le contraire ainsi qu'on peut en juger par les chiffres recueillis dans 4 des plus récents rapports sur le compte administratif (voir tableau D).

TABLEAU D

Dépenses Improductives	1928	1936	1937	1938
	frs.	frs.	frs.	frs.
Direction des Finances	197.787.525 80	264.382.551 »	301.400.281 87	352.856.694 70
Secrétariat Général du Gouvernement Tunisien	.....	21.120.835 »	91.673.550 »	97.681.320 »
Direction de l'Intérieur	50.381.026 39	28.112.160 »	.....	.....
Armée Tunisienne	3.298.707 32	3.523.600 »	3.777.100 »	4.393.800 »
Justice Tunisienne	8.491.159 79	9.839.600 »	10.808.300 »	12.491.780 »
Administration Tunisienne	.....	27.668.665 »	.....	.....
Dépenses Imprévues	1.000.000 »	.....	.....	.....
TOTAL	260.958.419 30	354.647.411 »	407.659.231 87	467.423.594 70
Pourcentage	57,8 %	66 %	66,6 %	65 %
Dépenses Productives				
Direction de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts	49.355.155 07	58.162.350 »	65.734.240 »	76.035.240 »
Direction de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation	31.989.771 »	.....	.....	.....
Direction des Affaires Economiques ..	.....	26.277.800 »	28.784.800 »	29.539.285 »
Direction des Travaux Publics	79.631.276 95	66.568.500 »	71.571.780 »	89.353.861 »
Office des Postes et Télégraphes	34.538.410 »	36.008.800 »	37.441.600 »	41.709.700 »
TOTAL	195.514.613 02	187.017.450 »	203.532.420 »	236.638.086 »
Pourcentage	43 %	34 %	33,4 %	35 %

Dans le budget de l'exercice 1937, l'ensemble des dépenses improductives, qui constituent un véritable « poids mort » dans l'économie de la Régence, a atteint *66,6 %*.

Si nous ajoutions, comme pour 1903, les dépenses d'ordre militaire payé par la Métropole, dont la progression est sans cesse accrue puisque le corps d'occupation est, en temps normal, de plus de 25.000 hommes, nous obtiendrions un pourcentage approximatif de *75 %* pour les « *frais généraux* » de l'administration du Protectorat.

Quant à l'exercice 1939, il est aisé de constater que sur les 112 millions de crédits nouveaux dont il a été doté, 85 millions s'en vont aux frais de gestion et 27 millions seulement aux besoins généraux du pays.

Section III. — L'Abandon Progressif des Dépenses de Premier Etablissement

Loin d'assombrir exagérément la situation actuelle, les résultats qui viennent d'être indiqués, reflètent, au contraire, très incomplètement la véritable composition du budget tunisien.

En effet, ainsi que nous l'avons vu dans l'étude sommaire qui a été faite sur la contexture du budget, c'est au titre II de ce dernier, intitulé *Budget extraordinaire* que sont inscrites la majeure partie des véritables dépenses de *premier établissement*. Celles-ci sont, par définition, des dépenses réellement productives et si nous prenons, au hasard, un texte budgétaire, nous y trouvons, sous la

rubrique « *Dépenses sur ressources exceptionnelles ou spéciales* », la liste suivante :

— Construction de bâtiments publics.
— Aménagement de points d'eau.
— Organisation et défense du marché de blé.
— Dépenses d'immigration.
— Dépenses pour routes et ports.
— Dépenses d'achat de terres pour le domaine.
— Dépenses pour voies ferrées — Travaux complémentaires des lignes en exploitation.
— Améliorations de lignes téléphoniques.
— Recherches de mines — Analyses — Publicité, etc...

Toutes ces dépenses dont l'utilité économique ne saurait être contestée, sont couvertes par des recettes prélevées soit sur les *fonds des excédents disponibles*, soit sur *fonds d'emprunts*, soit enfin sur *fonds de concours*.

Cette dualité de budgets a rendu, jusqu'à ces dernières années, de réels services; elle a permis, en particulier, dans la période antérieure à la guerre, de créer de toute pièce *l'outillage économique* nécessaire au développement du pays.

En 1927, dans un but de simplification, le gouvernement transféra au titre I, avec les dépenses ordinaires, tout le budget des travaux de premier établissement, mais dès 1932, ce système fut abandonné; aujourd'hui, seules restent inscrites au titre I (1), les dépenses qui, en raison même de leur importance, ont été établies sur une longue période selon un programme défini et qui, de ce fait, se

(1) Ces dépenses sont inscrites au Chapitre de la Direction des Affaires Economiques, sous la rubrique : *Dépenses d'outillage économique*. — En 1936, elles s'élevaient à 849.303 fr. 80.

répètent annuellement dans les budgets successifs. Toutes les autres, c'est-à-dire les dépenses exceptionnelles et non renouvelables, sont groupées au titre II, ainsi reconstitué.

Or, il suffit de comparer les crédits affectés à cette partie du budget, avant et depuis la guerre, pour se rendre compte du ralentissement très net que leur raréfaction progressive a provoqué dans l'essor économique du Protectorat tunisien (voir tableau E).

Tableau E

Exercices	Recettes reportées de l'exercice précédent	Prélèvements sur les réserves du Trésor	Fonds d'emprunts	Recettes à destinations spéciales ou fonds de concours	Totaux
1913	68.847.000 »	8.019.000 »	159.700 »	5.684.000 »	82.710.000 »
1928	117.868.104 99	26.209.820 90	39.749.440 »	58.936.455 75	242.763.821 58
1931	125.159.137 36	12.329.117 07	31.140.821 60	123.594.372 85	292.223.448 88
1932	159.131.559 47	545.725 52	4.436.060 »	78.833.327 43	242.946.672 42
1933	151.095.028 99	3.709.310 79	203.148.655 »	84.307.580 95	442.260.575 73
1934	231.741.095 69	1.030.000 »	22.840.320 52	95.712.584 39	351.324.000 60
1935	248.517.218 51	505.966 60	1.678.000 »	83.536.074 27	334.237.259 38
1936	231.668.681 31	(Néant).	3.090.000 »	73.274.723 25	308.033.404 56
1937	(Néant).	(Néant).	50.000.000 »	(Néant).	50.000.000 »
1938	(Néant).	(Néant).	55.000.000 »	(Néant).	55.000.000 »

De cet examen, il importe de tirer certains enseignements pratiques.

En premier lieu, *les dépenses extraordinaires* de l'Etat tunisien qui avant la guerre égalaient et même dépassaient parfois ses *dépenses ordinaires*, n'en représentent plus en 1936 que *le tiers*, et en 1937 et 1938, à peine *le douzième !*

D'autre part, les derniers exercices liquidés ont vu baisser dans de sensibles proportions puis *disparaître* complètement les prélèvements sur les *fonds de réserves* qui se sont peu à peu épuisés; alors que ceux-ci fournissaient 26 millions au budget de l'exercice 1928, et encore plus de 12 millions à celui de 1931, les colonnes qui leurs sont réservées dans le titre II, sont restées vierges en 1936, 1937 et 1938.

Enfin les mesures sur *fonds d'emprunts*, dont l'importance ne manque pas de renseigner utilement sur le crédit et l'activité de l'Etat, sont tombées de 203.148.655 francs Poincaré, en 1933, à 3.090.000 francs Auriol, en 1936, après être passées par le minimum de 1.678.000 francs en 1935. Lors de l'établissement des budgets de 1937 et 1938, deux emprunts importants ont été prévus dont le succès auprès du public reste problématique; encore faut-il faire les plus grandes réserves sur leur affectation, ainsi que nous le verrons en étudiant la Dette publique.

C'est donc sans exagération que le Rapporteur général de l'Outillage économique (1). à la Section tunisienne du Grand Conseil pouvait dire au mois de décembre 1937 :

« Si la tâche de notre Commission devait se mesurer à « l'importance des crédits d'outillage du titre II du budget

(1) Rapport de M. Mohamed Rassaa, 31 décembre 1937.

« général, son rapport n'eût été qu'une page blanche ».

Et son collègue français (1), à la même session, dénonçait à son tour le péril en ces termes :

« On peut affirmer que les crédits de l'outillage économique ont constitué « la tirelire » de la Tunisie. Mais, « messieurs, cette tirelire se vide, car lorsqu'il n'y aura « plus de travaux votés, dotés et incorporés dans le budget « soit sous forme d'emprunts, soit sous forme d'impôts, « même là il n'y aura plus de disponibilités financières « pour parer à toutes les nécessités morales, qui ont été, « ces dernières années, les raisons de ces changements « arbitraires d'affections de crédits ».

Est-il possible d'espérer une amélioration prochaine de cet état de choses ?

Des renseignements utiles peuvent être trouvés, à ce sujet, dans la lecture du projet de budget de l'exercice 1938.

Les propositions soumises à l'examen du Grand Conseil par *le Comité Supérieur de l'Outillage Economique* étaient, en effet, les suivantes :

Phares et Balises	1.000.000 frs.
Alimentation en eau potable	2.600.000 frs.
Hydraulique agricole	2.000.000 frs.
Chemins de fer	3.800.000 frs.
Bâtiments civils :	
Secrétariat général	2.000.000 frs.
Instruction publique	1.100.000 frs.
Justice tunisienne	300.000 frs.
Assistance et Hygiène publique	1.000.000 frs.
Office postal	400.000 frs.

(1) Rapport de M. Albert GUILLON, 29 décembre 1937.

Divers : Reconstruction de la station de remonte de sbikha	200.000 frs.
Défense passive	600.000 frs.
Complément de dotation des programmes antérieurs	10.000.000 frs.
TOTAL	25.000.000 frs.

On s'explique devant l'insuffisance d'un tel programme dont le cinquième à peine était affecté à l'outillage agricole, cette réflexion du Rapporteur général de la Commission intéressée :

« Votre commission se refuse à considérer ce program-
« me comme un programme d'outillage économique
« répondant aux préoccupations exprimées, à maintes
« reprises, au sein de cette assemblée ».

Un certain esprit d'initiative et une bonne volonté générale s'étaient cependant manifestés, au cours des travaux de la *Conférence de la France Métropolitaine et d'Outre-Mer*, tenue à Paris, en 1931 ; il avait alors été reconnu indispensable d'arrêter pour les colonies françaises et, en particulier, pour la Tunisie, un programme d'avenir portant sur une longue période. D'après les projets de financement élaborés, des sommes importantes devaient être avancées au Protectorat, pour la réalisation des travaux essentiellement *productifs*. Cette idée a été reprise lors de la création du *Comité de Coordination*, mais il est regrettable de constater que depuis 1931, aucune réalisation n'a été faite dans ce domaine, bien que le caractère indispensable de ces mesures ait été affirmé et reconnu par tous.

Il importe donc, se plaçant en face des réalités, de dresser le bilan actuel de cette politique « d'attente », qui a été adoptée depuis bientôt 10 ans.

Si nous faisons un inventaire rapide de la richesse immobilière de la Régence, nous constatons que le *capital « routes »* ne peut plus être entretenu, qu'il ne dispose d'aucune réserve et que les inscriptions budgétaires annuelles sont notoirement insuffisantes; que *les régies des eaux* ne disposent d'aucune trésorerie pour parer à l'usure rapide des moyens de distribution et doivent faire appel, dans ce but, au budget général; que, pour *les chemins de fer*, on a fait figurer dans les dépenses d'outillage des sommes qui devaient aller aux frais d'exploitation et qu'enfin *les ports* de la Régence risquent de se trouver dans la même situation si des réserves à destination d'entretien et d'amélioration ne sont pas constituées.

On est obligé de constater également qu'en ce qui concerne l'agriculture, les programmes établis n'ont été que partiellement réalisés; qu'il importe de développer au plus vite, *les travaux d'hydraulique agricole* dont les dernières années de sècheresse ont prouvé la nécessité, et de hâter la réalisation du problème du paysannat dont la plupart des crédits affectés sont restés jusqu'alors inemployés.

Devant un bilan aussi alarmant, un des membres français du Grand Conseil ne pouvait s'empêcher d'écrire dans un rapport officiel :

« La situation actuelle ne peut plus se perpétuer. Ou « bien il faudra admettre que ce pays a vu trop grand, « qu'il a commis une erreur en bâtissant des lycées et des « écoles, qu'il a préjugé de ses forces en construisant des

« routes et que ses desseins généreux l'ont emporté trop « loin dans la création de somptueux hôpitaux.

« Les français établis ici, abdiqueront-ils leur origine « de bienfaiteurs et leur œuvre de relèvement social ? « Votre commission de l'outillage économique ne le croit « pas; mais alors il ne reste plus que la solution de pro- « duire davantage.

« Depuis 10 ans, vos rapporteurs successifs l'ont dit et « écrit : il faut *produire davantage* pour vivre d'abord et « vendre le surplus ».

Mais avant d'atteindre cet objectif, il est indispensable que la Tunisie réduise son « train de maison » et le ramène au niveau de sa production actuelle.

C'est donc à la résorption progressive de *ses dépenses improductives* (1) qu'elle doit, en premier lieu, s'attacher. Or l'importance de celles-ci est fonction de cinq facteurs principaux qu'il importe maintenant de passer en revue :

Le déficit des chemins de fer, par lequel nous commencerons est, de beaucoup, celui qui a l'influence la plus réduite. Les quatre autres :

La progression de la Dette publique,

les avilissements successifs de la monnaie,

l'application de lois sociales métropolitaines,

l'hypertrophie des dépenses du personnel administratif.

méritent un examen plus approfondi.

(1) Le Budget des Dépenses du Maroc est établi, en 1939, sur la base de 1.279.000 frs. La répartition est la suivante : Dette : 30 % ; Personnel: 40 % ; Dépenses d'administration : 6 % ; Dépenses de matériel et de travaux : 24 %.

Chapitre II

LES PRINCIPALES SOURCES DE DEPENSES

Section I. — Le Déficit des Chemins de Fer

Dans le Rapport du Résident général sur le projet de budget de l'exercice 1938, il est prévu, sous la rubrique des augmentations de dépenses, un paragraphe : « charges des réseaux de chemins de fer », ainsi rédigé :

« Le budget de 1938 supportera, du fait des frais de « fonctionnement des chemins de fer, une charge finale « de 66.450.000 francs, représentant *plus de 10 % du « budget; la gravité de cette situation ne saurait être « dissimulée* ».

Le déficit des chemins de fer ne cesse, en effet, depuis de longues années, de hanter les esprits du gouvernement tunisien et des grands conseillers. L'un de ceux-ci, dans son rapport sur l'outillage économique en 1937, traduisait en ces termes l'inquiétude de ses collègues :

« Ce n'est pas sans appréhension que nous voyons

« figurer encore, au chapitre de la Dette publique, au titre « des charges afférentes aux chemins de fer, une nouvelle « augmentation de plus de 18 millions de francs pour « cette année. Ce n'est pas une raison parce que depuis « quelques années le déficit important des chemins de « fer français est absorbé par le budget métropolitain qui « peut se payer ce luxe, qu'il doit en être de même dans « la petite Tunisie ! »

A l'appui de ces récriminations, il est trop facile de citer les chiffres des *crédits budgétaires* inscrits, au cours des quatre derniers exercices, en contre partie du déficit des chemins de fer dans la Régence :

1934 (1)	32 millions
1935	48 millions
1936	48 millions
1937	62 millions
1938	84 millions

Les représentants élus des contribuables semblent donc fondés à exprimer leur angoisse et à réclamer d'urgence l'arrêt d'une hémorragie aussi sérieuse. Devant la gravité de cette situation, et même en tenant compte de la tendance naturelle de l'administration à gonfler un chapitre de crédits dont il est difficile d'évaluer, avec précision, la contre partie en dépenses, il paraît indispensable d'approfondir l'étude de cette question et de contrôler si des résultats aussi défavorables sur le papier, correspondent à une exacte réalité.

Historiquement, le déficit des chemins de fer remonte à la période de la Grande Guerre; avant 1914, un tel pro-

(1) Avant 1934, les déficits afférents aux chemins de fer étaient supportés par la Trésorerie.

blème ne se posait pas, les sociétés exploitantes étant régulièrement bénéficiaires. Au début des hostilités, un *compte de ravitaillement* fut créé où s'inscrivaient en débit et en crédit, toutes les opérations exceptionnelles que l'état de guerre avait rendues nécessaires. En ce qui concerne plus spécialement les transports par voies ferrées, ce compte de ravitaillement prit en charge les déficits d'exploitation et pour les couvrir, on établit une *taxe spéciale* dont le taux atteignit, en 1918, 33 %.

Au lendemain de l'armistice, le compte de ravitaillement fut supprimé mais le maintien de la taxe spéciale parut à la Direction des finances de nature à favoriser une répartition plus équitable d'un déficit qui menaçait de durer.

En effet, l'exploitation du réseau ferré dans la Régence est actuellement confiée à deux sociétés principales (1) :

d'une part, la *Compagnie fermière des Chemins Tunisiens*, à qui l'Etat a concédé, en 1922, l'affermage d'un réseau de 1.610 kilomètres, dont l'exploitation conçue dans un but de colonisation et répondant à des besoins stratégiques, est difficilement rémunératrice,

d'autre part, *la Compagnie du Sfax-Gafsa*, société phosphatière qui exploite, pour son compte personnel, une ligne exclusivement minière, d'un rendement commercial élevé.

Le principe de l'égalité des tarifs étant admis, on instituait, par la force des choses, la permanence du déficit de la Compagnie fermière des chemins de fer tunisiens, déficit qui, cependant, ne pouvait équitablement être laissé à la charge du budget de la Régence.

C'est pour ces raisons que l'Etat a été conduit non seu-

(1) Il existe un 3e réseau, le T. G. M., dont il n'est pas tenu compte dans cette étude, en raison de son importance réduite (37 kilomètres).

lement à proroger l'existence de la *taxe spéciale* dont sa trésorerie encaisse le profit, mais à en maintenir le taux à un niveau exceptionnellement élevé (1), afin de reverser indirectement sur l'ensemble du réseau tunisien l'excédent constaté sur ses lignes les plus favorisées.

Il apparaît donc indispensable de tenir compte de ces éléments d'ordre économique et fiscal, pour calculer la *charge réelle* supportée par le budget tunisien, au titre des chemins de fer. Le résultat final s'en trouve considérablement modifié, ainsi que l'examen du tableau ci-contre permet d'en juger (voir tableau F).

(1) La taxe spéciale est actuellement de 25 %, sauf pour les transports de phosphates qui sont taxés à 40 %.

La crise mondiale qui est survenue en 1930 justifie cette discrimination dans l'étude de la période d'exploitation qui s'est écoulée depuis la révision des Conventions.

Il apparaît immédiatement que, pendant la période de 1922 à 1929, l'exploitation a été régulièrement *bénéficiaire* pour l'Etat et le total des huit premières années du nouveau régime s'élève à 123.510.000 francs.

Le 2e tableau (1930 à 1939) indique, au contaire, que tous les exercices ont été *déficitaires* et que le total des déficits s'élève à 303.017.000 francs. La charge annuelle la plus lourde a été supportée par le budget de 1933 avec le total de 44.668.000 francs; pour l'exercice 1939, elle s'élèvera à 30.675.000 francs, ce qui représente, à peine, 3 % du budget total des dépenses.

Ces constatations semblent de nature à rassurer quelque peu l'opinion publique; ce qui ne signifie nullement que la situation actuelle ne présente pas de graves inconvénients.

Il importe, au contraire, que tout soit mis en action, en vue de rétablir un équilibre normal dans l'exploitation ferroviaire. Mais envisagé sous cet angle de la nécessité d'une réforme, le problème du déficit du chemin de fer échappe à une simple étude d'ordre financier; sa solution met en jeu toute l'organisation elle-même des transports dans la Régence et ne peut-être traitée que conjointement à d'autres questions, telles la coordination rail-route, et la refonte de la tarification actuelle.

D'ailleurs, les causes même du déficit sont trop connues pour que leur étude ne soulève des considérations d'une plus vaste portée. Si l'on remarque, en effet, que les charges qui en sont résultées pour le Budget se traduisent sur-

tout par des additions au chapitre de la *Dette publique*, que la hausse du *coût de la vie* a profondément affecté l'exploitation ferroviaire et que le problème du personnel *cheminot* est étroitement apparenté à celui du personnel administratif en général, il ne paraîtra pas anormal de reporter aux chapitres qui traitent de ces diverses questions, la solution d'un problème dont nous n'avons fait, ici, que signaler l'existence et la gravité.

Section II. — La Dette Publique

Le premier emprunt de la Tunisie moderne, depuis l'entrée en fonction de la Commission Internationale Financière, fut, ainsi que nous l'avons vu au début de cette étude, réalisé dans le but de permettre *la consolidation de la Dette flottante.* Des circonstances favorables donnèrent la possibilité, en 1889, de tranformer la dette perpétuelle 4 % en dette amortissable et même de ramener le taux de l'intérêt à 3 1/2 % puis, en 1892, à 3 %.

Pour permettre de doter *l'outillage économique* de la Régence, le gouvernement se trouva, par la suite, amené à contracter *3 emprunts successifs* (1) :

1) Emprunt de 40 millions à 3 % amortissable, non garanti par la France (Loi du 30 avril 1902).

2) Emprunt de 75 millions à 3 % amortissable, non garanti par la France (Loi du 10 janvier 1907).

3) Emprunt de 90.500.000 francs (Loi du 28 mars 1912)

(1) Il faut également signaler la dette contractée par l'Etat pour la dotation de la Caisse des prêts communaux devenu Société de Prévoyance des fonctionnaires et employés tunisiens. — Intérêt des obligations : 3 1/2 %.

Ce dernier emprunt fut réalisé en 3 tranches, les 2 premières en 1912, d'un montant total de 72.350.000 francs avec intérêt de 4 %, et la dernière, en 1920, d'un montant de 18.150.000 francs avec intérêt de 6,80 %.

En vue d'achever l'exécution du programme de construction ferroviaire et de compléter l'outillage économique de la Tunisie, la loi française du 19 août 1920 autorisa l'émission d'un nouvel *emprunt de 255 millions* à réaliser au fur et à mesure de l'exécution des travaux projetés. Une première tranche de 80 millions a été émise à raison de 40 millions en 1922 et 40 millions en 1924 aux taux assez lourds de 7,45 % et 7,75 %. Grâce à l'amélioration du marché de l'emprunt, quatre autres tranches s'élevant respectivement à 30 millions, 13.500.000, 23.500.000 et 26 millions ont été inscrites aux budgets des exercices 1924-26-28 et 1931-32 et les programmes de leur emploi ont été approuvés par décrets du Président de la République (1).

Enfin, une sixième tranche de 42 millions de francs, qui a été réalisée au mois de décembre 1932, a porté le total des sommes empruntées, au titre du programme de 1920, à un total théorique de 215 millions (2).

Au cours de ce même exercice 1932, de nouveaux besoins se firent sentir et dans le but de réaliser les programmes antérieurs de l'*Office des Routes et des Régions*, un emprunt (3) de 127.175.000 fut contracté au taux de 4 1/2 % (Loi du 24 décembre 1932).

(1) Décrets du 7 août 1924, 22 avril 1926, 6 mars 1928 et 20 mars 1931.

(2) En réalité au 1er janvier 1936, 183.454.847 fr. 55 seulement avaient été réalisés.

(3) Les 42.000.000 de frs de la 6e tranche furent incorporés à cet emprunt qui se trouva ainsi porté à 169.175.000.

D'autre part, le Grand Conseil autorisait, lors de sa session ordinaire de 1933, un autre *emprunt de 60 millions* (réalisé au mois de juin 1934), dont la moitié, soit 30 millions, était affectée à la modernisation des routes, et une partie du reste, 19 millions, aux travaux d'hydraulique agricole.

Quels sont les résultats numériques de cet alourdissement progressif de la *Dette tunisienne ?*

En 1911, celle-ci atteignait 353.693.000 francs, ce qui représentait un chiffre relativement élevé pour un budget de 52 millions (environ 7 fois plus!)

Mais, à l'époque, la Tunisie était en plein développement économique; ses excédents budgétaires lui permettaient de gager et d'amortir facilement les emprunts successifs qu'elle avait émis pour sa propre mise en valeur, depuis le début du Protectorat.

L'après guerre a vu la Dette croître dans la proportion qu'expriment les chiffres suivants :

Dette Tunisienne (capital et intérêts)

1921 :	461.138.289	—	1929 :	633.486.920
1923 :	544.325.580	—	1933 :	974.809.793
1927 :	540.242.238	—	1935 :	1.016.581.871
	1936 :	1.053.773.821,90		

En 15 ans, le Dette tunisienne a donc *plus que doublé.*

Si maintenant nous entrons dans le détail des opérations que son service exige, nous constatons que les charges des différents emprunts, se répartissaient, au 1er janvier 1937, ainsi que l'indique le tableau ci-contre (voir tableau G).

DETTE TUN

Opérations relatives au service de

Nature de la dette	Charges	
	Capital	
Certificats de coupons, arriérés antérieurs à 1870 ..	10.171.756 20	
Dettes 5 % 1880	125.000.000 »	
Dettes perpétuelles 4 % 1884	157.688.000 »	
Dettes amortissables 3 ½ % 1889	174.407.500 »	
— — 3 % 1892	198.193.000 »	
— — 3 % 1902-1907	137.252.500 »	
— — 3 ½ % 1903	17.658.000 »	
— — 4 % 1912	90.500.000 »	
— — 1920	183.123.963 10	
— — 1932	185.725.301 75	
— — 1934	63.464.000 »	
Avance de la Banque de l'Algérie	27.100.000 »	
Charges d'emprunts et charges diverses afférentes aux chemins de fer	572.194.715 91	
Charges d'emprunt pour extension et modernisation du réseau routier.	116.723.661 »	
Développement du crédit hypothécaire agricole	37.461.541 74	
Participation de l'Etat aux dépenses de consolidation.	20.000.000 »	
Participation de l'Etat aux dépenses régionales et communales	46.991.443 15	
Subvention à l'Archevêché de Carthage	5.400.000 »	
Autres charges temporaires diverses incombant au budget beylical	73.177.272 49	
TOTAUX	2.242.232.655 34	
		2.908.377.509 0

la dette tunisienne de 1884 à 1936

Charges	Paiements ou conversions consommés depuis l'échéance jusqu'à la date de la prescription au profit de l'Etat	
Intérêts	Capital	Intérêts
»	9.884.838 70	»
437.578 20	124.965.500 »	325.942 »
29.793.570 72	157.685.000 »	29.792.321 93
20.369.842 93	174.380.447 46	20.366.510 45
245.077.097 90	30.965.752 50	239.032.196 05
109.715.312 80	16.780.305 »	104.681.530 30
8.033.705 91	15.238.956 25	7.240.735 99
70.244.186 86	6.226.246 83	68.555.646 72
105.826.086 32	5.411.168 30	98.177.595 92
31.173.849 »	10.102.460 95	16.408.147 50
7.023.830 »	1.802.000 »	1.517525 »
»	7.100.000 »	»
15.202.087 37	483.106.483 29	14.775.050 45
19.923.258 38	32.227.831 99	17.992.564 66
»	25.244.072 48	»
»	20.000.000 »	»
»	46.042.688 54	»
»	5.400.000 »	»
3.324.447 33	60.075.437 60	3.168.730 30
666.144.853 72	1.232.639.189 89	621.964.497 27
	1.854.603.687 16	

Balance des opérations : 1.053.773.821 90

Ce qui est caractéristique, c'est la place de plus en plus importante réservée aux nombreuses charges dites « temporaires », incombant au budget de l'Etat.

Un tel résultat a été obtenu par l'introduction progressive, dans la Section du Budget afférente à la Dette, de nouveaux emprunts affectés à des services déterminés (Office Postal, Caisse Tunisienne de Crédit et de Consolidation, etc) et de participations diverses de l'Etat à certaines dépenses régionales et communales.

C'est ainsi qu'en 1923 fut inscrit pour la première fois, sous la rubrique « charges d'emprunts pour l'extension et la modernisation du réseau routier et des ouvrages d'art », un crédit dont le montant atteint près de 8 millions en 1938.

Il est également utile de constater l'importance qui est prise, dans cette section, par l'article relatif aux « charges diverses afférentes aux chemins de fer », dont l'objet réel est de combler, au moyen d'emprunts à court terme, le déficit quasi-permanent de l'exploitation ferroviaire.

Toutes ces charges, que l'on peut s'étonner de trouver au voisinage des véritables éléments d'une Dette d'Etat proprement dite, ont une fâcheuse tendance à s'accroître chaque année. C'est ainsi que pour les exercices 1937 et 1938, la répartition des crédits affectés à la Dette tunisienne, s'établit conformément aux indications du tableau ci-contre (voir tableau H).

De l'examen de ce tableau, il résulte que la principale des charges supplémentaires est encore celle afférente aux chemins de fer, qui nécessite une augmentation de crédits de *21.542.598 frs., 87*, dûe en majeure partie à des dépenses nouvelles de personnel.

D'autre part, ne pouvant plus compter sur les excédents budgétaires, pour mettre en valeur ses richesses économiques, la Tunisie est obligée de s'endetter non seulement à l'égard de ses ressortissants mais même auprés de la Métropole.

C'est ainsi que se justifie le crédit de 3.519.000 francs, inscrit en face de la rubrique : Dette 1937-1938; dans la somme indiquée, en effet, 2.409.000 francs représentent le gage d'un emprunt de 25 millions amortissable en 15 ans, au taux d'intérêt de 5 % et destiné à concurence de 10 millions, à faire face aux insuffisances des programmes de travaux antérieurs ou en instance, et pour 15 millions à financer la réalisation de besoins nouveaux. Quant au solde des crédits prévus, soit 1.100.000 francs, il consiste dans l'anuité d'intérêt et d'amortissement d'un crédit de 9 millions, qu'en conclusion du rapport de la *Mission Steeg*, en Afrique du Nord, un décret présidentiel du 30 juin 1937, a ouvert au Budget de la Métropole, pour financer les travaux de la petite hydraulique agricole entrepris par la Tunisie.

En 1939, on prévoit encore un accroissement de dépenses de 28 millions pour la Dette publique, dont 19 millions pour charges d'emprunt nouveau et la majeure partie de solde pour le déficit du chemin de fer.

Il est donc probable que la charge de la Dette en 1939 s'élèvera à plus de 200 millions. C'est au cours des derniers

DESIGNATION DES ARTICLES	Crédits pr pour l'exercice
	francs
Dette amortissable 3 % 1892 (Loi française du 25 juin 1892)	5.803.1
Dette amortissable 3 % 1902-1907 (Lois françaises des 30 avril 1902 et 10 janvier 1907	4.176.9
Dette amortissable 1912 (Loi française du 28 mars 1912)	3.748.3
Dette amortissable 1920 (Loi française du 19 août 1920)	8.674.8
Dette amortissable 1932	10.758.3
Dette amortissable 5 % 1934 (décret beylical du 4 juin 1934)	7.910.8
Obligations amortissables 3,50 % de la Caisse des prêts communaux (décrets beylicaux du 15 décembre 1902 et du 15 août 1903)	116.7
Dette 1937-1938	3.519.0
Avance remboursable de la Banque de l'Algérie (Décret beylical du 22 oct. 1932).	»
Charges d'emprunts et charges diverses afférentes aux chemins de fer	84.050.5
Charges d'emprunts pour extension et modernisation du réseau routier et des ouvrages d'Art)	7.908.7
Développement du crédit hypothécaire agricole	8.880.6
Participation de l'Etat aux dépenses de consolidation	15.750.0
Participation de l'Etat aux dépenses régionales et communales	21.794.6
Subvention à l'Archevêché de Carthage	1.800.0
Autres charges temporaires diverses incombant au budget beylical	6.648.0
Commissions aux banques et frais divers pour le Service de la Dette de France.	490.0
TOTAL de la section V	192.030.6
En plus au budget de 1938	

us 37	l'exercice 1938 Crédits prévus pour	Différences au budget de 1938	
		en plus	en moins
	francs.	francs.	francs.
»	5.795.496 »	7.695 »	»
»	4.174.711 25	2.287 75	»
34	3.816.326 02	»	68.020 68
19	9.492.070 82	»	817.268 63
50	10.750.123 50	8.220 »	»
»	7.880.730 »	30.075 »	»
»	117.091 13	»	382 13
»	»	3.519.000 »	»
	»	»	»
77	62.507.901 90	21.542.598 87	»
25	7.887.267 38	21.434 87	»
80	8.868.363 68	12.313 12	»
»	15.750.000 »	»	»
65	19.794.620 65	2.000.000 »	»
»	1.800.000 »	»	»
20	8.426.629 54	»	1.778.600 34
»	460.000 »	30.000 »	»
70	167.521.331 87	27.182.634 61	2.664.271 78

..... 24.509.362 83

exercices que la progression en est devenue la plus rapide :

En 1929, les crédits votés pour la Dette Publique s'élevaient à	64.030.436 frs. 52 soit 1/8,6 du budget
En 1930	74.803.350 frs 85 soit 1/7,4 du budget
En 1934	122.004.168 frs 29 soit 1/5,2 du budget
En 1937	167.521.331 frs 80 soit 1/3,8 du budget
En 1938	192.030.000 frs 00 soit 1/3,6 du budget
En 1939 (prévisions) les crédits votés pour la Dette publique s'élèveront à	220.000.000 frs 00 soit 1/3,6 du budget

Si, pour cet exercice, nous ajoutons les 15 millions qu'exige la *Dette viagère*, nous pouvons conclure que *le tiers des recettes* ordinaires de l'Etat est englouti par les charges de la Dette tunisienne.

Ce résultat est d'autant plus surprenant que l'endettement de la Régence, qui s'élève à 1.100.000 francs pour un budget de 800 millions, n'offre aucun caractère de gravité en comparaison de celui de la Métropole. Il ne semble pas, d'ailleurs, qu'il soit appelé à s'alourdir sensiblement, dans un avenir prochain; en effet, d'une part l'état actuel de l'économie tunisienne ne permet pas de lancer, avec chance de succès, un emprunt de grande importance et, d'autre part, le régime du Protectorat oblige la Tunisie à

demander aux Chambres françaises leur autorisation avant d'émettre tout nouvel emprunt.

La lenteur apportée par celles-ci dans cette mission de contrôle, a conduit le gouversement tunisien à s'abstenir de lancer, sauf nécessité, des emprunts d'état proprement dits. Il lui a paru plus commode de s'adresser pour faire appel à l'épargne publique à *certains organismes* qui dépendent étroitement de lui, tels les offices et les régions (1).

Quoiqu'il en soit, c'est toujours au budget de l'Etat qu'incombe, en dernier ressort, la charge de tout emprunt, qu'il soit lancé officiellement ou sous forme déguisée.

La Tunisie d'avant guerre, qui avait le souci de limiter sa dette publique, avait érigé en principe et réalisé en fait qu'elle assurerait le développement de son outillage par ses excédents budgétaires. Aujourd'hui, il est regrettable de constater que l'alourdissement de la Dette tunisienne a pour cause essentielle la réalisation d'emprunts dits de « consolidation ».

Le pays n'en a donc retiré aucun avantage matériel ni enrichissement économique, mais le spectre du déficit a été momentanément écarté. Il faut voir dans cette pratique, en dehors même de la hausse caractéristique des taux d'emprunts, une explication à la relative disproportion qui existe entre le montant de la Dette actuelle et le poids de son service annuel.

Quels que soient les inconvénients d'une telle méthode.

(1) *L'office des routes*, en particulier, a fait de nombreux emprunts dont le Budget de l'Etat supporte la charge. Mis au courant fortuitement de ces manœuvres, le Parlement Français a autorisé, en 1932, « *provisoirement* » la Tunisie, à contracter des emprunts avec l'autorisation conjointe des Ministères des Affaires Etrangères et des Finances. Cette mesure provisoire est encore en vigueur.

il apparaît, en tout cas, que la crise économique dont souffre la Régence et l'extrême pénurie de sa trésorerie, ont rendu indispensable son application.

Les fonds des excédents disponibles sont, en effet, épuisés; en 1936, des moins-values sensibles ont affecté la presque totalité des impôts; les recettes ont été insuffisantes et l'exercice s'est soldé par *un déficit réel de 38.500.000 francs*. Cette somme n'étant couverte par aucune ressource spéciale, a dû être supportée par la *trésorerie*. La situation déjà difficile de celle-ci s'en est trouvée aggravée d'autant plus qu'elle a dû subir également la charge de 14 millions afférents à des dépenses hors budget, au titre de secours (denrées alimentaires et chantiers de contrôle), distribués pendant le 2e semestre 1936. Pour reconstituer les disponibilités du trésor, en emprunt de 50 millions avait été prévu en 1937 et, ainsi que l'avoue le Rapport du gouvernement, il devait également permettre de financer le programme de travaux neufs établis pour 1937 « dont les ressources « encaissées au cours des années antérieures avaient été « utilisées à divers découverts du Trésor ». De cet emprunt voté par le Grand Conseil, 20 millions seulement ont pu être réalisés.

Plus récemment, à défaut d'une inscription d'excédents disponibles, le budget de 1938 comprenait en recettes et en dépenses, un emprunt de 55 millions destiné pour 30 millions à reconstituer les disponibilités du Trésor, pour 10 millions à compléter la dotation des anciens programmes de travaux que la hausse des prix avait rendue insuffisante et pour le solde, soit 15 millions, à constituer l'amorce de travaux futurs.

Pas plus que celui de 1937, cet emprunt n'a pu être

entièrement réalisé, en raison de la situation du marché financier. Ainsi, même 15 millions, plus ou moins dévalués, qui devaient servir à des travaux de mise en valeur, n'ont pu être trouvés; l'outillage existant est lui-même menacé, du fait de cette pénurie du budget, de n'être plus entretenu normalement.

Il est permis de se demander s'il est logique qu'une *Dette publique* dont la charge absorbe le tiers des revenus de l'Etat, ne puisse servir qu'à la stricte gestion des richesses acquises. Un tel état de choses révèle un déséquilibre évident entre les possibilités d'épargne du contribuable et les besoins toujours croissants de l'Etat; lorsque les travaux de premier établissement ne sont pas dotés, faute de crédits pour gager un emprunt, lorsque la charge d'une Dette déjà lourde augmente sans que l'Etat débiteur puisse en rendre une partie au public sous forme de marchés et de fournitures d'intérêt général, c'est que, dans le jeu de la balance budgétaire, le « plateau » des dépenses supporte *la charge d'un poids superflu !* Il importe alors d'alléger ce dernier.

Section III

Les Dévaluations et la Hausse des Prix

Les dévaluations successives auxquelles le gouvernement français a procédé, ont affecté profondément l'économie tunisienne. D'aucuns ont contesté cette action ou, du moins, ont voulu la minimiser; c'est ainsi que M. Mohamed

Rassaâ, rapporteur général de la commission tunisienne d'outillage économique en 1937, après s'être élevé contre l'accroissement des charges budgétaires, faisait cette réserve : « La double dévaluation subie par la monnaie « française ne saurait, par ailleurs, être sérieusement « retenue comme argument décisif en faveur de cette « ascension vertigineuse de nos dépenses publiques. En « 1926 la livre sterling cotait 151 francs et ajourd'hui que « la livre est à 147 frs. 10 nous sommes menacés d'un « budget de l'ordre de 735 millions de francs environ ».

Quelque pertinente que soit cette remarque, il n'en faut pas moins noter que les conséquences d'une dévaluation ne se manifestent pas seulement dans le rapport des changes mais encore et surtout dans l'*accroissement des prix de gros et de détail.* Or, à cet égard, la Tunisie a été cruellement atteinte. Il suffit, pour s'en rendre compte, de relever *les nombre-indices du coût de la vie*, tels qu'ils viennent d'être établis, pour les six dernières années :

	Familles		
Années	Française	Italienne	Tunisienne
1933	453	461	439
1934	43	488	416
1935	468	453	391
1936	512	527	465
1937	604	628	561
1938	714	733	623

Ainsi, pour une famille française, le nombre-indice augmente, entre 1936 et 1938, c'est-à-dire deux ans, de 202 points, soit une hausse de 34 %.

D'autre part, dans le Rapport du Résident Général, sur le dernier projet de budget, certains *coefficients d'augmentation* des prix sont indiqués, par rapport à l'année 1936 :

Eclairage	50 %
Energie électrique	60 %
Chauffage	115 %
Eau	29 %
Impression	82 %
Fournitures de Bureau	150 %
Loyers	10 %
Entretien de bâtiments	50 %
Matériaux	45 %
Main d'œuvre	60 %
Habillement	45 %
Alimentation	71 %

Aussi ne faut-il pas s'étonner de lire, dans ce même Rapport, cette phrase : « Préparé de juin à septembre et « voté en Novembre 1936, le budget de l'exercice 1937 « n'a tenu compte que dans une très faible mesure des « relèvements importants que le prix des différentes ma- « tières a subi du fait de la dévaluation de septembre 1936 « et de la nouvelle législation sociale. L'incidence de ces « mesures auxquelles s'ajoute la dévaluation du franc « intervenue récemment, apparaît par contre, au projet de « budget de 1938, qui, par surcroît, subit la charge, qu'il « n'a pas paru possible d'éluder, des avantages accordés

« en 1937 par la Métropole aux personnels des adminis-
« trations publiques et des réseaux ».

Les chiffres des prévisions officielles du projet dénotent, en effet, que les prix des fournitures et des matériaux se sont accrus de 30 % dans l'ensemble. Le cœfficient d'augmentation très variable atteint même dans certains cas 100 %.

La charge qui en résulte pour le budget de l'exercice 1938 a été chiffrée à 20.700.000 francs. Parmi les principaux relèvements de crédits proposés, on signale les frais de fabrication et d'achat des produits monopolisés qui, relevés d'environ 20 %, nécessiteront un crédit complémentaire de 4.156.000 francs.

Les dépenses d'entretien des réseaux routiers sont également en augmentation de 20 %, soit un coût supplémentaire de 6.530.000 francs.

D'autre part, les frais de passage afférents aux fonctionnaires coûteront 318.300 francs de plus qu'en 1937 pour tenir compte exclusivement du relèvement des tarifs et les dépenses des Régies des Eaux seront accrues de 30 %.

Ces quelques augmentations sont déjà énormes par elles-mêmes mais, jointes à celles qui se sont produites dans d'autres domaines, elles constituent un péril grave pour un budget sans élasticité comme le budget tunisien.

Est-il besoin de dire que contre ces variations monétaires, il n'est pas de remède possible, du moins à la portée du gouvernement beylical; ce sont là des phénomènes qui agissent sur l'Empire français entier, et seul, un problématique retour à une monnaie locale indépendante permet-

trait à la Régence de parer, dans une certaine mesure, aux conséquences de l'avilissement du franc français.

Il est paradoxal, cependant, de constater que certains ont invoqué ces dévaluations successives pour tenter de camoufler les accroissements des budgets tunisiens. Leur raisonnement est des plus simplistes : avant la guerre, disent-ils, le budget s'élevait à 60 millions, mais s'accroissait chaque année de 2 millions environ; en conservant cette progression jusqu'en 1939 et en tenant compte des 4 dévaluations qui ont réduit le franc à 8 centimes, on peut affirmer que le budget de 1939 devrait dépasser le milliard, chiffre que, dans la pratique, il n'a pas encore atteint.

Cet argument, bien qu'arithmétique, doit cependant être résolument repoussé. La Tunisie, dans les 30 premières années du protectorat, tirait de ses excédents disponibles, ainsi que nous l'avons déjà vu, les principales ressources destinées à son outillage économique. L'augmentation budgétaire régulière d'une moyenne de 2 millions de francs-or était, en quelque sorte, une contribution collective à cette masse de crédits destinés aux travaux neufs et au développement des services.

On ne saurait donc admettre comme valable le rapprochement des chiffres des budgets actuels et ceux des budgets d'avant-guerre, les uns et les autres réduits en francs-or, alors qu'aujourd'hui les accroissements de dépenses budgétaires ne correspondent qu'à *une augmentation de frais généraux de gestion*, sans aucune affectation pour les travaux de premier établissement, et pouvant à peine satisfaire à l'entretien d'un outillage qui vieillit.

Encore doit-on remarquer que cet entretien a été, depuis deux ans, fortement compromis par un « phéno-

mène économique », d'origine également externe à la Tunisie : *le nouveau Régime Social.*

Section IV

L'Application des Lois Sociales Votées dans la Métropole

Trois décrets beylicaux en date du 4 août 1936, ont rendu applicables dans la Régence, avec les modalités et les délais nécessaires à l'adaptation de l'économie tunisienne, *le principe des 40 heures, le régime des congés payés et celui des conventions collectives.*

Dès le mois de décembre de la même année, le doyen d'âge de la section française du Grand Conseil se trouvait amené à formuler cette observation : « Encore faut-il que « la hausse des salaires par l'amélioration du standard de « vie si humainement désirable, reste toujours en harmo- « nie avec les possibilités économiques de l'entreprise, « sous peine de l'acheminer rapidement à la ruine et « d'accroître le démoralisant chômage ».

Ces paroles de sagesse devaient être confirmées, au cours de la session suivante, par divers rapports qui stigmatisèrent les répercussions funestes des nouvelles mesures sociales sur l'économie générale de la Tunisie.

C'est ainsi que le problème des 40 heures fut étudié en détail par le rapporteur général de l'outillage économique.

Après en avoir constaté les conséquences désastreuses dans l'industrie phosphatière — diminution de 25 % de

la production, augmentation des prix de revient, impossibilité de livrer le pourcentage de matières prévu par les accords entre phosphatiers — l'auteur concluait :

« La Tunisie, si elle était seule à appliquer un régime « de travail nouveau dans ses exploitations, verrait dimi- « nuer rapidement sa production et ses exportations au « bénéfice des deux autres pays de l'Afrique du Nord. « Elle préparerait ainsi volontairement la déchéance et « bientôt la ruine complète et définitive de la branche « principale de son industrie extractive qui alimente le « chemin de fer et les ports et occupe plus de 5.000 « ouvriers ».

Ces critiques ont été reprises dans un rapport qui fut spécialement déposé sur *le Régime du Travail et les Lois sociales.* Il y est relevé, en termes sévères, que les dispositions métropolitaines ont été non seulement appliquées avec précipitation en Tunisie, mais encore que leur portée en a été imprudemment élargie; c'est ainsi que l'application des nouvelles conditions de travail dans les *anciennes corporations indigènes* et certaines dispositions adoptées en faveur des *salariés agricoles* (1) (fixation d'un salaire minimum et arbitrage des conflits collectifs par le contrôleur civil) témoignent d'un *libéralisme* encore plus généreux que celui dont la législation française a fait preuve en 1936.

Diminution de la production, grèves, augmentation des frais généraux, anémie caractérisée de l'économie tunisienne, tels ont été les résultats de ce nouveau régime social.

(1) Décret du 29 avril 1937.

Les répercussions sur le budget de l'Etat proprement dit, en ont été de deux sortes : *moins-value dans la rentrée des impôts* consécutive à l'appauvrissement général, et *nécessité d'embaucher du nouveau personnel administratif*, en raison de la diminution des heures de travail.

Pour le budget de l'exercice 1937, de l'aveu même du Résident Général, lors de la présentation du projet gouvernemental, l'extension à la Tunisie des nouvelles mesures votées dans la Métropole, ont majoré le budget d'une somme totale de *28.290.230 francs* ainsi répartie :

Fonctionnaires	14.632.630 frs.
Chemin de fer	9.400.000 frs.
Auxiliaires	800.000 frs.
Majoration tunisienne	3.000.000 frs.
Affaires économiques : Création d'un nouveau service	57.600 frs.
Police. — Mesures de compensations	400.000 frs.
TOTAL	28.290.230 frs.

Encore faut-il noter que ces augmentations de crédits ne représentent nullement un accroissement d'activité; bien au contraire, la direction des travaux publics a été obligée de freiner la marche de ses services et les ouvriers tunisiens, malgré une hausse de leurs salaires, ont vu diminuer leur pouvoir d'achat.

Devant de tels résultats, le Rapporteur Général de la Commission française des Finances, ne pouvait s'empêcher de constater :

« Ne craignons pas de dire que l'application à la Tuni-
« sie de la *semaine de 40 heures a été une erreur psycho-*

« *logique en même temps qu'une erreur d'opportunité.* « En effet, la Tunisie, pays neuf, ne devait dans son inté- « rêt propre, que rechercher l'application de ces lois « nouvelles avec prudence en tenant compte notamment « de l'esprit de ses habitants non encore parvenus à un « stade de développement suffisant ».

L'expérience a justifié une telle opinion; tout le monde s'accorde pour reconnaître que la situation des travailleurs doit être améliorée mais mieux valait ne pas troubler profondément la vie économique de la Régence par des réformes qui détruisent en quelques heures un édifice millénaire.

La Tunisie n'est pas la France; il fallait procéder par étapes, « émonder l'arbre et non pas le secouer à coups de « cognée; il est tombé ! »

Maintenant, il est nécessaire de reconstruire, mais c'est là une entreprise que conditionne la solution d'une nouvelle difficulté : *le fonctionnarisme tunisien.*

Section V

Le Fonctionnarisme Tunisien

« *La Tunisie est le Paradis des Fonctionnaires* », écrivait, il y a quelques années, M. Pierre Mille, dans le journal *Le Temps.*

Il semble bien, en effet, que la machine administrative tunisienne soit d'un poids disproportionné avec l'impor-

tance numérique et les facultés contributives de la population.

Le nombre des fonctionnaires n'a cessé de croître depuis l'établissement du protectorat et les chiffres seuls peuvent donner une idée de cette véritable « inflation » de personnel.

En 1900, il y avait 3.000 fonctionnaires en Tunisie (1). Aujourd'hui, les administrations tunisiennes comptent, en chiffres ronds, *12.000 employés* titulaires ou auxiliaires, auxquels il importe d'ajouter près de *8.000 cheminots.*

L'effectif administratif atteint donc le chiffre de *20.000 membres* pour une population totale de 2.500.000 habitants, *soit 1 fonctionnaire pour 125 habitants*, alors que l'*Indochine*, pays plus riche et 6 fois plus étendu ne possède que 24.000 fonctionnaires pour une population de 26 millions d'habitants, soit une proportion inférieure à *1 pour 1.000.*

Si l'on consdère seulement la *population française* de la Régence, la répartition par *profession* a subi, depuis 40 ans, les variations suivantes :

(1) Population totale en 1900 : 1.500.000.
Pourcentage : 1 fonctionnaire pour 500 habitants.

	1896	1921	1935
Agriculture	13 %	11,5 %	10 %
Industrie	16 %	18 %	20 %
Commerce	20 %	14 %	16 %
Transports	5 %	13 %	12 %
Administrations publiques	16 %	19 %	23 %
Force publique	6 %	3 %	2,5 %
Professions libérales	9 %	4,5 %	3,5 %
Personnes vivant exclusivement de leurs revenus ..	15 %	2 %	2 %
Population non classée ...		15 %	11 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %

Ainsi, de 1896 à 1935, la *proportion du personnel administratif* par rapport à l'ensemble de la population est passé *de 16 % à 23 %*. En ajoutant, de nouveau, les cheminots qui constituent la majeure partie des agents de transports et certains représentants de la force publique (gendarmes et personnel de police), on peut donc affirmer sans exagération que *près du tiers* de l'élément français établi en Tunisie est *fonctionnarisé*. Cette proportion n'est pas encore atteinte en France puisque récemment un député affirmait à la tribune de la Chambre « qu'un « citoyen sur sept est fonctionnaire ! »

Les charges financières destinées à rémunérer cet abondant personnel, se sont accrues dans des proportions d'autant plus grandes qu'elles ont eu à subir, ainsi que nous l'avons vu, les répercussions des dévaluations monétaires et du nouveau régime social en vigueur.

Dans le budget de l'exercice 1897, l'ensemble des traitements et indemnités diverses versés aux fonctionnaires tunisiens atteignait *8.419.387 francs.* Depuis, la progression a été la suivante :

1913	.....	20.000.000 frs.
1920	.....	68.000.000 frs.
1927	.....	125.000.000 frs.
1932	.....	216.000.000 frs.
1934	.....	266.000.000 frs.
1938	.....	285.000.000 frs.

Ainsi, en 40 ans, les dépenses du personnel sont devenues *33 fois plus élevées* et depuis le début de la guerre, elles ont été multipliées par le *cœfficient 14 !*

Si l'on considère la répartition par nature de ces dépenses, on peut faire les observations suivantes :

L'enseignement coûtait en 1885, 120.000 francs; en 1913, 1.100.000 francs; en 1920, 4.650.000 francs et en 1938, 61 millions de francs, soit plus du cinquième de l'ensemble des dépenses du personnel. Le budget actuel de l'instruction publique est donc *58 fois* supérieur à celui d'avant-guerre.

La Sécurité coûtait en 1913, 2.200.000 francs; en 1920, 2.900.000 francs. Elle figure, au projet de 1938 pour 31.600.000 francs, soit 14 fois plus.

Les autres dépenses de personnel passent de 16.800.000 francs en 1913, à 192.600.000 francs en 1938, accusant ainsi une progression de 1.100 pour 100.

Quant aux dépenses afférentes *au personnel du chemin de fer* en 1938, leur cœfficient d'augmentation par rapport à 1913, est *de 15,143.*

Les deux derniers exercices connus ont été, à l'égard de ces dépenses, les plus dispendieux. Alors qu'en 1935, la politique de déflation imitée de la Métropole, avait rendu possible certaines mesures de compression (abaissement de l'âge de la mise à la retraite, création du service des *auxiliaires*), l'année 1937 a vu s'ouvir l'ère des relèvements de traitements.

Dans ce seul exercice, près de *43 millions* d'augmentations nouvelles ont été accordés. Quant au projet de budget de l'exercice 1938, il prévoyait un crédit supplémentaire de *27 millions* dont une partie (5 millions) était affectée au relèvement de l'indemnité de résidence et dont le solde, soit 22 millions, compensaient les augmentations de dépenses résultant de l'application en Tunisie de certains nouveaux avantages obtenus dans la Métropole (supression du prélèvement de 10 %, octroi d'une allocation spéciale provisoire). Le Conseil Supérieur n'a pas admis le relèvement de l'indemnité de résidence mais il a, par contre, décidé d'appliquer intégralement les mesures françaises avec effet rétroactif au 1er octobre 1937, et au bénéfice de tous les fonctionnaires titulaires, auxiliaires, retraités et cheminots. Il en est résulté l'inscription au budget d'un *crédit de 25.332.000 francs.*

Enfin, le projet de l'exercice 1939, récemment publié, prévoit dans ses dépenses nouvelles une somme de

7.200.000 francs, à titre d'extension partielle à la Tunisie des mesures métropolitaines décidées par les décrets-lois de novembre 1938 et une somme de 2 millions qui permettra d'attribuer aux auxiliaires l'indemnité de famille au même taux que pour les titulaires.

Toutes ces mesures répondent à un idéal humanitaire que l'on ne saurait combattre; elles s'inspirent du souci d'assurer un minimum vital à des employés dont le travail ne pourrait, à son défaut, se poursuivre normalement.

Il n'en est pas moins vrai que leur poids est de nature à jeter *un trouble profond dans les finances tunisiennes.* Chacun sait ce que la Tunisie doit au travail effectué par les fonctionnaires tant français que tunisiens, du haut en bas de l'échelle, mais un observateur impartial ne saurait rester impassible devant le tableau des charges écrasantes qui sont imposées, en contrepartie, aux contribuables.

Nous avons vu que l'ensemble des dépenses du personnel a atteint en 1938, *285 millions.* Encore ce chiffre ne fait-il pas intégralement état des *charges sociales supplémentaires* dont l'incidence a été signalée et qui s'élèveront au total à *plus de 20 millions.* Le calcul nous prouve que, si nous les incorporons dans le montant des dépenses correspondantes et si nous ajoutons les 15 millions versés chaque année par l'Etat, à titre de subventions forfaitaires pour *la Caisse des Retraites* (1) de ces préposés, l'ensemble

(1) Créé par le décret du 20 janvier 1898. la Caisse des retraites des Employés et Fonctionnaires de l'État Tunisien a été modifiée de nombreuses fois (Décret du 15 mars 1910, Circulaire du 35 déc. 1911, déc. du 29 déc. 1917, déc. du 23 sept. 1918, décret du 21 juin 1923, déc. 24 déc. 1926, déc. du 29 janvier 1935, déc. du 12 août 1936). Elle est administrée par le Receveur Général des Finances. Nombre d'agents en activité inscrits sur ses contrôles au 21 décembre 1936 : 8.177.

des charges afférentes au personnel absorberont en 1938 40 % des ressources ordinaires du budget.

Ce chiffre peut, d'ailleurs, comporter une nouvelle aggravation ; si nous en déduisons les principales *recettes d'ordre* (impôt sur le chemin de fer et achats de produits pour les monopoles), le pourcentage des dépenses du personnel paraît s'élever *à près de 48 % !*

On a dit que les administrations sont *l'armature* d'un pays et plus encore d'une colonie. Il importe cependant que les contribuables ne paient pas d'un prix excessif les services qui leur sont rendus. Or, quand le public constate que, sur deux francs versés par lui à titre de contribution publique, l'un d'eux est conservé par l'agent receveur pour ses besoins personnels, il peut affirmer, non sans raison, *que la mesure est dépassée.* Il paraît donc intéressant d'étudier quelles sont ses réactions ou plutôt celles de ses représentants, puis d'énoncer, par souci d'impartialité, les arguments dont se prévalent les fonctionnaires pour conserver ou même développer les avantages inhérents à leur situation.

Chapitre III

CRITIQUE DES « FRAIS DE GESTION »

Le *scandale des frais de gestion* a été dénoncé, à maintes reprises, depuis l'établissement du Protectorat.

En 1901 déjà, *M. Boulard*, dans une étude remarquable (1) sur le régime financier tunisien, constatait avec regret l'accroissement du personnel administratif de la jeune colonie et, dénombrant avec sévérité les effectifs de chaque service, il concluait :

« Il y a peu de postes qui ne soient occupés *par 2 ou 3* « *employés* exerçant la même fonction ».

Cependant, c'est depuis la guerre principalement que l'hypertrophie de l'administration s'est révelée au grand public et il en est résulté une recrudescence de critiques dont l'unanimité est caractéristique.

Il est tout à l'honneur de l'Assemblée des élus Tunisiens

(1) Boulard, 1901 : *Les finances de la Tunisie pendant les 30 dernières années.*

d'avoir aussi souvent que l'occasion lui en était donnée, stigmatiser le mal profond dont souffre la Régence.

Dès 1917, un membre de la Conférence Consultative, le *Docteur Cattari*, signalait en termes véhéments que de sérieuses économies pouvaient être réalisées quant au nombre des fonctionnaires. Au lendemain de l'Armistice ces idées furent reprises par *M. Revollon* et, au cours de la même session, le Résident Général *Flandin* reconnaissait à son tour, la nécessité d'un corps de fonctionnaires restreint en quantité. L'Assemblée, depuis longtemps acquise à ce projet, adoptait alors à la quasi-unanimité, un vœu demandant qu'une Commission étudie, sans retard, la réduction du nombre des serviteurs de l'Etat et la révision de leur statut. Instituée par un arrêté du 12 mars 1919, cette *Commission* effectua d'utiles travaux qui aboutirent à la promulgation du décret du 20 décembre 1919. Les principes posés par ce dernier, et en particulier le principe de l'assimilation au régime métropolitain, soulevèrent de telles difficultés pratiques qu'il parut nécessaire d'en ajourner immédiatement l'application. Aussi, en décembre 1920, deux grands conseillers, MM. *Martinier et Gounot* attiraient à nouveau l'attention des pouvoirs publics sur cette brûlante question, en faisant voter, au nom de la délégation agricole, un vœu ainsi rédigé :

« La Commission des finances, après avoir pris connais-
« sance du passage suivant de la note complémentaire sur
« le budget : — *La Tunisie compte proportionnellement*
« *un nombre infiniment plus élevé d'employés que la*
« *France et l'Algérie*, — rappelle les termes suivants du
« Rapport Général sur le budget de 1919 : *Moins de*
« *fonctionnaires et des fonctionnaires mieux rétribués* ».

La nouvelle réforme ainsi réclamée ne pouvait, cependant, être réalisée sans être soumise à un contrôle dont l'impartialité ne puisse être suspectée. Ce fut à la *Commission Tirman*, envoyée de la Métropole, sur la demande du *Résident Général Lucien Saint*, qu'échut cette tâche dont il est inutile de souligner l'ingratitude. En conclusion de leurs travaux, les commissaires désignés à cet effet déposèrent un rapport dont le passage principal est ainsi conçu :

« L'Administration tunisienne offre, à qui l'observe, « l'impression d'un organisme trop compliqué pour les « besoins auxquels elle doit satisfaire. Elle apparaît dans « ses méthodes inspirée du souci de calquer trop tricte- « ment l'administration métropolitaine et conduit ainsi « trop souvent à *une centralisation* excessive à Tunis et « à une véritable anémie des services d'exécution à l'inté- « rieur du pays. Ce double défaut conduit d'ailleurs à un « morcellement du pouvoir central entre un grand nom- « bre de directions, davantage préoccupées de justifier « leur raison d'être par la création de bureaux et de « fonctionnaires parasites, que de donner à un pays neuf, « avec l'armature qui lui est nécessaire, l'impulsion « indispensable à son développement politique, économi- « que et financier.

« La multiplication des rouages à l'intérieur d'une « même direction provoque, en effet, avec d'inévitables « *doubles emplois* une complication de la vie administra- « tive qui ne permet plus de suivre les lignes directives « du programme général auquel chacun doit concourir. « Elle aboutit aussi à une véritable *mégalomanie* à « laquelle ne s'oppose pas encore l'indispensable barrière « d'un règlement des cadres, judicieusement préparé et

« rigoureusement sanctionné, la sonorité du titre mas-
« quant parfois assez mal la médiocrité de celui qui s'en
« pare, et la similitude d'appellation ne justifiant pas
« toujours *l'assimilation*, souvent réclamée et parfois
« obtenue, avec la Métropole ».

Il est impossible de dénoncer avec plus de clarté et de concision les véritables causes du mal qui ronge la Tunisie.

En guise de remèdes, la *Commission Tirman* concluait à la nécessité de supprimer plus de 700 emplois.

A cet effet, *deux décrets beylicaux* furent promulgués, *le 10 novembre 1926*, dont l'un fixait *le statut général* des fonctionnaires de la Régence et dont l'autre constituait, pour l'avenir, une véritable *loi des cadres*.

Conjointement à cette législation d'ordre général, des mesures exceptionnelles de restriction furent envisagées et des retraites proportionnelles onéreuses furent offertes. Mais les résultats escomptés ne furent que partiellement atteints et les cas d'*agents en surnombre* restèrent fréquents.

D'autre part, les membres de la Commission Métropolitaine avaient eu à étudier la question des *assimilations* (1) devant servir de base au traitement des fonctionnaires tunisiens. Or, ces assimilations effectuées d'une façon très libérale ont été, dans la pratique, faussées par une série d'interprétations locales, qui ont eu pour objet de substituer à l'équilibre du régime français, un nouvel équilibre basé sur la comparaison des anciens traitements

(1) Décret du 3 mai 1926, fixant pour chaque grade et classe de fonctionnaire tunisien, l'assimilation avec l'emploi correspondant dans la Métropole.

des agents tunisiens; il en est résulté un nouvel accroissement de dépenses.

Ainsi, la mise en pratique de ces mesures décidées dans un but évident d'économie, a provoqué en réalité, une augmentation de charges qui, pour le seul exercice 1932, se traduisait par plus de 42 millions de francs.

Les décrets-lois *Laval* dont l'application fut, en partie, étendue en Tunisie et certaines mesures d'économie (1) préconisées par *le Résident Général Peyrouton* (réduction du nombre des fonctionnaires titulaires, création dans chaque administration d'un cadre d'auxiliaires), réussirent, pendant l'exercice 1935, à stabiliser sinon amoindrir les frais de gestion. Encore faut-il noter que les mesures d'économie adoptées trouvèrent de sérieux détracteurs non seulement dans les syndicats de fonctionnaires, mais au sein même de l'Assemblée tunisienne où un vœu ainsi rédigé fut déposé :

« Le Grand Conseil,

« Considérant que la superposition du prélèvement « métropolitain et des mesures de prélèvement tunisien- « nes portent une trop grave atteinte aux moyens de vie « des fonctionnaires français de la Régence, ainsi placés « dans une position inéquitablement inférieure en face « des fonctionnaires de France.

« Vote un crédit de 6.500.000 francs pour le redresse- « ment du personnel administratif du Protectorat ».

Aujourd'hui, devant l'aggravation des charges budgétaires causées par la nouvelle législation sociale, des voix

(1) Des décrets en date du 3 juillet 1935 ont également modifié le statut général des fonctionnaires (régime des congés de repos, de maladie, limite d'âge, etc...)

se sont élevées à nouveau et, de tous côtés, pour dénoncer un péril dont on ne fait qu'entrevoir les funestes conséquences.

L'unanimité s'est faite, à ce sujet, dans les esprits et la Presse tunisienne, d'une extrémité à l'autre de l'horizon politique, a entrepris une campagne dont on a dit qu'elle était « de salut public ! »

C'est ainsi que la *Tunisie Française*, organe modéré de la Régence, publiait dans son numéro du 5 novembre 1938, les lignes suivantes :

« Aujourd'hui, les accroissements de dépenses budgé-
« taires ne correspondent qu'à une augmentation de frais
« généraux de gestion, sans aucune réserve pour des tra-
« vaux neufs et avec une affectation dangereusement
« réduite aux frais d'entretien de l'outillage existant.

« Si le pourcentage des frais d'administration du Pro-
« tectorat ne s'abaisse pas avec le développement même
« du pays, c'est qu'il y a dans le régime administratif de
« la Tunisie un vice de construction ».

De son côté, reflétant la pensée du parti marxiste, M. *Durand-Angliviel* écrivait au mois de décembre 1937, dans le journal *Tunis-Socialiste* :

« Les grands conseillers, le 31 décembre, réveillonne-
« ront sur le budget.

« Le Gouvernement vient de leur envoyer une *petite*
« *facture supplémentaire* de 21 millions à payer, soit
« 13.793.000 francs pour l'amélioration du sort des
« fonctionnaires et 7.600.000 francs pour les agents des
« réseaux ferroviaires.

« D'autre part, la Fédération des fonctionnaires prend
« nettement position contre les mesures gouvernementales
« qu'elle juge insuffisantes et en contradiction avec le

« statut des agents de l'Etat. Là encore, ce sont des chiffres « qu'il faudra discuter en séance plénière faute d'éclair- « cissements préalables. Il s'agit de nombreux nouveaux « millions à trouver. Comme par ailleurs personne ne « veut payer, on ne veut payer que le moins possible, la « solution du problème s'avère délicate ».

Quant au *parti du Néo-Destour*, il est à peine besoin de souligner avec quelle ardeur il s'attache à souligner les abus d'un régime dont il ne cesse de souhaiter la disparition. Qu'il nous suffise de citer le texte de la notion suivante, paru dans la « *Charte Tunisienne* », du 3 janvier 1938 :

« Le *Comité Exécutif du Parti Libéral Constitutionnel*, « réuni sous la présidence d'Abdelaziz Taâlbi,

« Après avoir examiné le projet du budget 1938 et « considéré les débats du Grand Conseil.

« Constate que l'inflation du budget suit une courbe « dangereusement croissante incompatible avec la crise « et la misère où se débat le pays.

« Que l'inflation est d'autant plus déplorable qu'elle « est due à l'accroissement continu des dépenses adminis- « tratives qui accaparent à elles seules, plus de 60 % des « ressources publiques.

« Que, par une assimilation systématique des traite- « ments tunisiens aux traitements français, par l'alloca- « tion d'un tiers colonial qui ne se justifie que par des « *préjugés raciaux* et par des indemnités multiples et « abusives les dépenses administratives ne représentent « plus la rémunération d'un travail fourni mais un tribut « à la nationalité, une prime de peuplement français

« aléatoire, en tout cas, sans rapport avec les intérêts de « la nation protégée ».

C'est toutefois dans l'Assemblée élue du Protectorat que se sont élevées à nouveau les critiques les plus pertinentes contre la politique sociale du gouvernement français.

Dans son discours de clôture, *le vice-président de la section française*, après avoir étudié les principales dispositions du nouveau budget 1938, concluait :

« Il en résulte un accroissement considérable des « dépenses et chacun d'entre nous en prenant connais- « sance des propositions gouvernementales n'a pas man- « qué d'éprouver une grave émotion en songeant aux « sacrifices qui devaient êre demandés à la collectivité ».

De son côté, la *section tunisienne* exprimait, à la même session, sa réprobation et son inquiétude, par l'organe de son *vice-président, M. Tahar Ben-Hamar* :

« Devant traduire, disait-il, votre pensée, les besoins et « les soucis de la population que nous représentons, je « suis obligé de reconnaître au seuil de nos travaux « budgétaires que nous nous sentons envahis par une « *réelle inquiétude* qui prend couleur de pessimisme. La « raison en est visible à l'œil nu; d'un côté un budget en « perpétuel accroissement passant d'une année à l'autre « de 611 à 689 millions sur lesquels 30 millions au person- « nel administratif et 15 millions au chemin de fer; et de « l'autre, des crédits dérisoires pour le redressement « économique et social dont une population de 2 millions « paralysée dans sa productivité et son évolution attend « désespéremment l'amélioration de son sort ».

Ainsi l'opinion publique de la Régence semble quasi-unanime pour affirmer la nécessité de réaliser de sévères

compressions dans les dépenses du personnel administratif.

Il est toutefois indispensable de signaler que si les discours ont reflété une parfaite identité de vues entre les deux sections du Grand Conseil, les mesures votées par chacune d'elles consacrent un désaccord profond sur les moyens pratiques à employer.

La Section française, tout en déplorant les conséquences de la politique suivie jusqu'alors, n'en a pas moins répondu à l'appel du gouvernement qui lui demandait de voter les crédits supplémentaires que cette politique nécessitait. Est-ce pour répondre à un légitime souci d'humanité, est-ce pour des considérations de nature électorale ainsi que leurs détracteurs ont voulu l'insinuer, toujours est-il que les conseillers français, placés devant un cas de conscience dont la gravité ne saurait échapper, ont préféré encore une fois, sacrifier le contribuable au profit du fonctionnaire.

Leurs collègues de la *Commission des finances indigène* ont montré plus de fermeté; il semble aussi qu'ils aient été choqués de l'attitude qualifiée de raciste, de la section française, qui, généreuse pour ses compatriotes, se refusait à faire profiter les tunisiens du relèvement général de 5 % des traitements, proposé par l'administration. Rejetant l'ensemble du projet gouvernemental, la section tunisienne préconisait les mesures suivantes :

1) Liquidation progressive des emplois d'agents en surnombre par vacances normales ou affectations à d'autres services selon les besoins réels.

2) Révision de toutes les indemnités tunisiennes.

3) Révision des assimilations abusives de titres ou de grades,

4) Prise en charge par la Métropole de certaines dépenses de gestion.

La session du *Conseil Supérieur* fournit l'occasion secrètement attendue de revenir en grande partie sur d'aussi énergiques décisions et le vote qui clôtura ses délibérations consacra l'application des nouvelles mesures françaises en faveur du personnel.

Ainsi fut confirmée l'impuissance congénitale d'une Assemblée élue à défendre avec quelque énergie, contre la volonté du gouvernement, des propositions méritoires d'où pourraient rejaillir, à son encontre, une certaine impopularité auprès des parties prenantes intéressées.

Il ne faut donc pas en blâmer les élus de Tunisie; ceux-ci ont jugé les premiers les faiblesses de leur « action parlementaire », à cet égard, et ils ont estimé, à plusieurs reprises, plus opportun de porter plus haut leurs protestations en s'adressant *directement au gouvernement de la Métropole.*

Les Délégations à Paris

C'est en 1932 que se place la plus importante de ces démarches officielles. Alarmés par les précisions fournies dans les rapports budgétaires lors de la précédente session, certains conseillers français se réunirent au mois de février 1932, pour examiner la situation. Il apparut, aussitôt, regrettable de laisser aux tunisiens l'initiative de protestations contre l'exagération des dépenses, du fait que cette initiative serait probablement considérée en haut lieu comme une manœuvre destourienne, donc anti-française.

Une commission de quatre membres fut donc désignée pour dénoncer à Paris les embarras financiers de la Tunisie. A cette délégation devait s'adjoindre des tunisiens. Malheureusement, par suite d'incompréhension mutuelle et de manque de collaboration, les délégués français et tunisiens partirent séparément au mois d'octobre 1932.

Au cours de leur entretien avec le *Président du Conseil*, les délégués français exposèrent la situation budgétaire de la Régence : disproportion des dépenses administratives avec les revenus réels du pays, et par suite difficulté pour trouver dans l'impôt le minimum nécessaire à son développement; impossibilité de demander au Grand Conseil un effort vigoureux de redressement, une grande partie des représentants français étant nommés avec le mandat de n'accepter aucune diminution mais d'obtenir si possible des augmentations de dépenses.

Devant cet exposé, quelles furent les réactions du Président du Conseil ? *M. Carrier* nous en fait un tableau désabusé, dans un article de la « *Tunisie Française* » (1).

« Pensif comme prévoyant les difficultés auxquelles il « allait se heurter lui-même, il dit simplement : « Ne « croyez-vous pas que c'est un peu la même chose en « France ? » Ce président du Conseil avait déclaré, au « cours de la précédente campagne électorale que le pays « devait faire *la déflation ou la dévaluation.* Fidèle à son « programme, il faisait présenter devant la Chambre, le « mois qui suivit cette audience, un budget où figurait la « compression des dépenses. Il fut renversé et les mino- « rités qui lui succédèrent subirent le même sort ».

(1) *Tunisie Française*, 5 janvier 1938.

La Tunisie a connu les mêmes difficultés; les effectifs continuèrent à croître et les éphémères économies décidées en 1935, firent place dès l'année suivante, à une véritable surenchère démagogique.

Pour parer à ce danger grandissant, *les grands conseillers tunisiens* ont repris, en 1938, « le bâton de pélerins », mais, cette fois, ils sont venus *seuls* à Paris. Ayant été contraints de voter un budget dont ils désapprouvaient hautement certains articles, ils ont décidé, au mois de novembre 1938, d'aller porter leurs doléances au responsable en personne, c'est-à-dire *au Ministre des Affaires Etrangères.*

Reçus par celui-ci et par différentes hautes personnalités parlementaires, les délégués ont, une fois de plus, exposé la position prise par la section tunisienne du Grand Conseil, sur la question du budget et tout spécialement sur la partie concernant les dépenses administratives et le déficit du chemin de fer.

Au terme de leurs récriminations, ils n'ont pas hésité à demander *la prise en charge par la Métropole de certains frais de gestion présentant, à leur avis, le caractère de dépenses impériales,* à savoir :

- *le tiers colonial,*
- *le déficit du chemin de fer dans la mesure où le maintien du trafic est exigé par des nécessités d'ordre stratégique.*

A ces propositions, dont on ne saurait nier le caractère d'innovation hardie inspirée de certaines théories destouriennes, le gouvernement a répondu par un communiqué dont les termes laissent deviner une courtoise fin de non-recevoir.

Il n'en est pas moins vrai que cette dernière démarche peut-être considérée comme marquant le point critique de toute la campagne menée depuis 20 ans contre la gestion administrative de la Tunisie. Dans un souci d'objectivité impartiale, il importe donc, maintenant, de passer en revue les arguments de ceux dont le sort présent et futur a été l'objet de ces nombreuses attaques.

Chapitre IV

LES REVENDICATIONS DES FONCTIONNAIRES

Est-il besoin d'affirmer, tout d'abord, que la thèse soutenue par la Délégation tunisienne, consistant dans la prise en charge, par la Métropole, des principaux frais de gestion de la Régence n'a trouvé d'échos favorables pas plus dans les milieux de fonctionnaires qu'auprès des représentants autorisés de la colonie française.

L'outrance manifeste d'une telle demande a, en effet, mécontenté beaucoup de français, qui n'ont pas manqué de faire remarquer qu'une distinction trop subtile autour des « dépenses impériales » pourrait bien se retourner contre les contribuables tunisiens.

Il est bon de rappeler, dans de telles occasions, *que la Tunisie ne participe pas aux dépenses de la Défense Nationale* et que son économie profite des 500 millions que chaque année, sous forme de soldes et de salaires, l'armée, la marine et le personnel des arsenaux, font

circuler, en argent frais, dans la Régence. D'autre part, en ce qui concerne les dépenses afférentes au déficit ferroviaire, les délégués tunisiens ont volontairement omis de signaler que lorsque le Protectorat a pris à sa charge la *garantie d'intérêt du chemin de fer* qui incombait à la France, il a obtenu, en contre partie, d'être libéré de toute participation à l'*entretien des troupes françaises* sur son territoire, participation qu'il ne paraît pas envisager d'assurer à nouveau.

En réalité, les récriminations contre l'indemnité coloniale ont irrité les agents français d'abord parceque celle-ci est la moins élevée des trois possessions nord-africaines et ensuite parceque cette discussion leur donne l'impression désagréable qu'on remet, chaque jour, en question, leur statut général.

Elles se heurtent, enfin, à cette considération qu'on ne peut accepter le point de vue tunisien sans l'étendre à l'Algérie et au Maroc, ce qui ne manquerait pas d'aggraver singulièrement la situation du Budget Métropolitain.

Le problème des frais de gestion devant ainsi rester un *problème tunisien*, il est utile de connaître les idées professées à son sujet par les principaux intéressés eux-mêmes.

Groupés dans une puissante *Confédération*, les fonctionnaires de la Régence ont toujours su défendre avec ardeur leurs revendications professionnelles. Exigeant l'application stricte de leur « loi des cadres » et invoquant à maintes reprises, *le principe de l'assimilation* qui leur permet d'obtenir les mêmes avantages que leurs collègues français, ils bénéficient, en outre, de nombreux *suppléments* au traitement de base, auquel il faut ajouter, suivant le cas,

le tiers colonial, l'allocation représentative de résidence, l'indemnité familiale (1), les primes de technicité, de rendement et, maintenant, l'indemnité spéciale de vie chère.

Constituant un élément actif du *collège électoral* du Grand Conseil, ils n'ont pas manqué de trouver, au sein de celui-ci, d'éloquents avocats pour défendre leur cause.

En 1935, alors que l'application des décrets Peyrouton sur l'ensemble des traitements versés, menaçait de réduire le train de vie des salariés de l'Etat, des conseillers français élevèrent une protestation.

« Je ne voudrais pas, disait l'un d'eux, que dans l'esprit « public s'accrédite cette notion que seuls les fonctionnai- « res de Tunisie sont responsables des maux économiques « dont nous souffrons et qu'ils doivent en faire seuls les « frais douloureux. Je crains que nous n'aboutissions « ainsi à une méconnaissance absolue du rôle de premier « plan que jouent les fonctionnaires français dans ce « pays. Pour la France, le sacrifice demandé aux agents « de l'Etat est de l'ordre de 15 %, alors que pour la Tuni- « sie *il est de 25 à 28* %. Les fonctionnaires ont le droit « de dire : par le fait de certaines incidences métropoli- « taines, nous sommes grevés d'une véritable *superposi- « tion* puisque les indemnités strictement tunisiennes ont « elles-mêmes été touchées ».

Les récents débats engagés, lors de la session du mois de décembre 1937, au sujet de l'indemnité de vie chère et du rétablissement du tiers colonial, ont provoqué une nouvelle

(1) La seule indemnité familiale, presque insignifiante avant la guerre (366.000 fr.) nécessite aujourd'hui plus de 15 millions.

agitation dans le personnel administratif. Bien que transactionnelle, la solution définitivement adoptée n'en a pas moins fortement mécontenté les fonctionnaires dont les représentants déclaraient quelques jours après :

« On peut dire que les décisions du Conseil Supérieur « sont, à l'égard des fonctionnaires, marquées d'une mal- « veillance féroce. Personne ne nous empêchera de penser « que quand Paris décide en cette matière c'est que Paris « est informé et inspiré par Tunis. Nous avons, déjà, « dénoncé le système de gouvernement qu'est le transfert « de responsabilité après coup. La Commission adminis- « trative de la Fédération se réunira prochainement pour « décider de la manière dont nous réagirons ».

La réaction n'eut lieu qu'au mois de novembre 1938; pour répondre à la démarche des conseillers tunisiens, à Paris, *les fonctionnaires ont délégué, à leur tour, certains représentants auprès du gouvernement Français*, avec la mission de lui exposer *leur point de vue.*

Celui-ci peut se résumer aux affirmations suivantes :

I. — *L'exagération des frais de gestion est une légende* dans un pays où le service de l'assistance publique réclame sans cesse de nouveaux dévouements, où des milliers d'illettrés restent à instruire, où le personnel de police est réduit à des effectifs squelettiques, où l'inspection du travail se compose de huit préposés pour 300.000 salariés. Si l'on ajoute que l'insuffisance de certaines administrations comme la Justice, le service de l'Hygiène et le service pénitencier est reconnue par tous, il est difficile de soutenir qu'il y ait pléthore de fonctionnaires en Tunisie.

II. — Certains abus sont évidents mais ils intéressent avant tout *le haut personnel;* depuis quelques années, au lieu d'être regroupées, les directions ont vu leur nombre augmenter avec celui des directeurs et de nombreux postes élevés supplémentaires ont été créés qui constituent des double-emplois manifestes. D'autre part, *certaines mesures législatives*, telle la fixation de l'âge scolaire à 15 ans, en Tunisie, n'ont pas manqué d'accroître les charges dans de sensibles proportions.

III. — *L'activité des fonctionnaires de Tunisie profite directement au Protectorat*, par son objet même, et leur traitement dont il faut la dépense sur place, fait circuler un sang plus riche dans les artères du pays.

IV. — *Le personnel administratif de la Régence bénéficie d'une charte qui a été librement établie et acceptée.* Il n'appartient donc pas à l'une ou l'autre Section du Grand Conseil d'y toucher. Le droit à l'application stricte des lois et règles métropolitaines a été définitivement reconnu, par la *Commission Tirman*, aux fonctionnaires tunisiens d'origine française, tant en ce qui concerne leur traitement, indemnités et règles d'avancement que pour leur régime de retraites.

Or ce principe est, encore, dans de nombreux cas, méconnu, alors qu'une assimilation abusive et coûteuse a été accordée à certains indigènes (moueddebs), à la suite d'une simple décision du gouvernement beylical.

V. — *Le tiers colonial n'est pas un tribut à la nationalité*, c'est une juste satisfaction accordée à des fontionnaires

courageux qui s'expatrient et sont appelés à travailler dans des circonstances de lieux et de climat plus pénibles que dans la Métropole. C'est aussi *une prime au peuplement*, dont on ne saurait contester l'utilité dans un pays où l'élément étranger fait montre d'une activité envahissante.

D'ailleurs, le tiers colonial existe intégralement *en Algérie et au Maroc;* il importe donc de la rétablir *en Tunisie*, en supprimant une inégalité que rien ne justifie.

VI. — Enfin, si le budget est en déséquilibre, ce n'est point tant en raison de l'abus des dépenses administratives, mais par suite *des rentrées insuffisantes d'impôts* qui prouvent une répugnance inadmissible de nombreux contribuables tunisiens à accomplir le plus élémentaire *devoir fiscal.*

En conclusion de ces arguments, la Commission administrative des fonctionnaires a demandé que les dépenses de gestion concernant les fonctionnaires français *échappent à l'appréciation de la section tunisienne.*

Cette thèse est défendable, dans la mesure où ces dépenses seraient considérées comme obligatoires. Elles pourraient alors être qualifiées « *d'actes de gouvernement* ».

Mais comme telles, ce n'est pas à la seule appréciation de la section tunisienne qu'elles échapperaient mais à celle du *Grand Conseil tout entier*, y compris la section française; la France et le Bey trancheraient alors, en unique et dernier ressort, dans le plein exercice de leur co-souveraineté, les points délicats sur lesquels il y a entre français et tunisiens « des frictions nuisibles à l'harmonie et à la bonne entente indispensables ».

Toujours est-il que, sans attendre la solution de ce problème de compétence, les fonctionnaires tunisiens ont tenu, sans retard, à faire connaître leurs nouvelles revendications pour l'année 1939. Celles-ci sont les suivantes :

Rétablissement intégral du tiers colonial pour les agents titulaires.

Attribution de ce même tiers aux *auxiliaires et temporaires français.*

Attribution à tous les fonctionnaires de la Régence de *l'indemnité de résidence* uniforme au taux annuel de 1.700 francs.

Rétablissement des taux métropolitains *d'allocations familiales.*

Titularisation réelle des auxiliaires.

Révalorisation des traitements selon les dispositions prévues pour les fonctionnaires métropolitains.

Au bas de cette liste revendicative publiée dans « *La Voix du Fonctionnaire* », le président de la Confédération ajoutait, en manière de conclusion :

« Voudra-t-on nous épargner la comédie de l'an der-
« nier ? Et renoncera-t-on à nous présenter comme une
« libéralité ce qui, en vertu de la seule lettre de notre
« charte, nous est strictement dû et devrait automatique-
« ment nous être donné sans discussion ? Nous voulons
« le croire ! »

L'avenir nous dira s'il aura été raisonnablement possible de satisfaire ces nombreuses aspirations. En ce qui nous concerne, il paraît opportun de tirer, dès maintenant, certains utiles enseignements de ce trop long débat.

Chapitre V

LES REMEDES

La Tunisie traverse actuellement la plus grave des crises qu'elle est connue depuis le début du Protectorat. Ceux qui la dirigent ont oublié ou mésestimé ce principe d'économie politique qui postule que dans toute entreprise publique ou privée, *la proportion des frais généraux doit diminuer à mesure que le chiffre d'affaires augmente.*

En présence des résultats dûs à cette grave erreur, certains ont incriminé, non sans raison, la politique dispendieuse suivie en France depuis deux ans et importée en Afrique du Nord, sans esprit de discrimination.

En réalité, cette politique date de l'époque de facilité qui a précédé 1930, durant laquelle les rentrées faciles d'impôts ont permis d'avoir des *budgets en excédents.* De cette abondance d'argent disponible est née, comme toujours, *la démagogie.* On a considéré comme devant devenir permanente une situation qui n'était que provisoire et on a élevé la machine administrative à un niveau auquel la crise survenant en 1930, ne permettait plus de la maintenir.

Aujourd'hui, *la Tunisie* a, proportionnellement à la population, *huit fois plus* de fonctionnaires que *l'Indochine* et, proportionnellement aux dépenses, elle en a *trois fois plus qu'un pays comme la France* dont on ne peut nier cependant qu'il ne soit généreusement administré.

Les raisons profondes de cet accroîssement des charges

publiques sont, d'une part, *l'étatisation à outrance* à laquelle le Protectorat a été soumis depuis le début de l'après-guerre, et d'autre part, *la dualité de son armature administrative.* Le régime du Protectorat a permis, en effet, *de superposer à une administration indigène* respectée dans ses attributions mais pratiquement anémiée, une *administration française* de contrôle dont les rouages se sont multipliés à l'excès.

Aussi, pour reprendre son essor économique fâcheusement interrompu, la Tunisie doit-elle tout d'abord *réduire son train de maison et le ramener au niveau de sa production annuelle.* Pour accomplir une mission aussi ingrate, il ne semble pas devoir accorder une trop grande confiance à l'une ou l'autre section du Grand Conseil. Celles-ci sont trop souvent gênées par un impératif catégorique de ce qu'il est convenu d'appeler « les parties prenantes », dont les intérêts particuliers deviennent l'intérêt général lui-même, pour les délégués, aussi indépendants soient-ils.

Il paraît *chimérique* également, de croire à l'immédiate possibilité d'élever *la production de la Tunisie à l'étiage de ses frais de gestion.* On risque, ainsi, d'attendre de longues années cependant que le pays continue à se ruiner et que des régions jusqu'ici réputées pour leur richesse, deviennent incapables de supporter le fardeau écrasant des charges fiscales.

Il faut donc se décider à faire *des économies sur le personnel de certaines administrations.* Les fonctionnaires de la Régence ne doivent voir, dans ces mesures parfois rigoureuses, aucune marque d'animosité ou de suspicion. Leurs revendications ont été exposées sans

commentaires et on est obligé de reconnaître que la majeure partie d'entre elles sont parfaitement justifiées. D'autre part, on ne saurait oublier qu'un certain accroissement du nombre des agents résulte du développement même du pays et cette remarque prend une valeur d'autant plus grande lorsqu'elle s'applique à certains services d'utilité générale, tels les services des hôpitaux et de l'instruction publique.

Mais le problème actuel est *un problème de répartition pratique.* A l'heure où le paysan tunisien souffre encore de la famine, il ne faut pas que ses représentants au Grand Conseil puissent affirmer que la Régence est devenue un « véritable pâturage pour fonctionnaires ».

Déjà, il y a quelques années, des tunisiens très loyalistes disaient :

« Les Français ont très bien administré la Tunisie pen-
« dant 40 ans. Ils ont apporté l'ordre, la justice, l'instruc-
« tion, le développement économique, un budget équili-
« bré, etc... Nous l'avons reconnu et notre loyalisme a été
« absolu. Malheureusement, depuis 10 ans, ils agissent
« comme les favoris de nos anciens beys qui ruinaient le
« pays ».

Un pareil état d'esprit tend à gagner en profondeur. C'est la meilleure arme du Destour et il s'en sert, attirant à lui la partie saine du pays. Or, il ne faut pas espérer que le prestige de la France ait quoique ce soit à gagner le jour où la Tunisie, complètement étatisée et fonctionnarisée, verrait tarir toutes ses sources de production et serait ainsi irrémédiablement frappée dans son œuvre vive. On peut se demander, dès à présent, ce qui pourrait alors être fait pour payer le personnel des administrations publiques et

assurer non plus le maintien d'un prestige quelconque mais seulement le droit à la vie de milliers de petits fonctionnaires français et tunisiens.

Il est donc nécessaire, avant toute autre chose, de déterminer l'effort financier maximum qui puisse raisonnablement être demandé au pays et, après avoir prélevé les sommes nécessaires aux dépenses productives, d'en déduire le total pouvant être employé à payer le personnel. Il faudra, ensuite, *réduire progressivement le nombre d'employés* au chiffre que permettra cette somme.

Cette politique devra être menée avec prudence mais elle serait grandement favorisée par l'*abrogation de la semaine de 40 heures*, qui aurait non seulement l'avantage de permettre certaines compressions de personnel administratif mais encore de remettre immédiatement au travail l'ensemble de la classe ouvrière tunisienne.

En effet, qu'il s'agisse de service public en privé, le prix de tout progrès social doit être acquitté par la collectivité soit à titre de *consommateurs* dans l'augmentation du prix de la vie, soit à titre de *contribuable* dans l'accroissement des charges fiscales. Or depuis deux ans, l'équilibre a été rompu; ni l'usager ni le contribuable ne pouvant payer, il devient nécessaire de dénoncer certains engagements sociaux pris dans le « mépris des réalités payantes ».

A ces mesures d'ordre social et économique, doit s'ajouter une *réforme administrative*. Les Résidents Généraux qui se sont succédés en Tunisie ont été unanimes à reconnaître que de nombreuses questions viennent au Grand Conseil qui devraient être réglées sur place et que certaines dépenses devaient être supportées par ceux qui profitent des résultats acquis. La création de *Régions* et de

Communes Rurales a été, dans ce domaine, un progrès réel, mais il convient de poursuivre plus avant *une politique de décentralisation* dont les premiers effets se sont révélés excellents.

Cette œuvre de redressement doit être accomplie dans une atmosphère de paix sociale et de confiance; elle doit être également dominée par un esprit d'égalité dans le sacrifice, car, ainsi que le disait un ancien Président du Conseil, grand colonial lui-même, l'issue d'un tel problème, surtout en pays de Protectorat, réside « non dans une « solution de force mais *dans une solution de justice* ».

Les bienfaits qui résulteront de cet ensemble de mesures pour l'économie générale de la Régence, auront d'heureuses répercussions sur *la situation budgétaire*, par le jeu des économies réalisées et des plus-values d'impôts.

Alors, seulement, il sera possible de reprendre *la politique des grands travaux*, *la politique économique* qui a permis à la Tunisie de s'outiller et de s'enrichir pendant les 30 premières années du Protectorat.

Hydraulique agricole, *travaux d'assainissement foncier*, *programme du paysannat*, *exploitation du sous-sol*, tels doivent être les principaux objectifs à atteindre, pour les dirigeants tunisiens.

« Il faut, disait l'an dernier, le rapporteur général de « l'outillage économique de la section française, que « davantage de surfaces soient mises en valeur, que la « culture des céréales par le tunisien soit perfectionnée, « et alors seulement lorsque les indigènes du bled auront « le ventre plein, lorsque *au lieu d'être une charge pour* « *la collectivité* sous la forme de prêts de semences et de « substances, *ils seront des consommateurs payant leur*

« *part d'impôt,* ils pourront prétendre à satisfaire des « besoins de nourriture intellectuelle ».

C'est là, exprimé avec une crudité dont certains pourront se choquer, l'affirmation d'une opinion que partagent tous les tunisiens éclairés, et qui peut se résumer ainsi : « *Primum Vivere* ».

C'est, *dans cet adage latin,* que réside actuellement *la solution du problème des dépenses,* en Tunisie; il reste maintenant à résoudre le *problème des recettes.*

TROISIEME PARTIE

Le problème des Recettes L'Evolution Fiscal

Le principe de l'équilibre, indispensable à tout budget sincère, impose au Gouvernement Tunisien de couvrir intégralement ses dépenses nouvelles par une ressource correspondante. Or, en vertu du décret beylical du 12 mars 1883, qui reste dans ses grandes lignes le code de la comptabilité publique, le directeur des finances est obligé de dresser chaque année les évaluations de l'actif budgétaire, d'après *la moyenne des recettes des 5 derniers exercices réglés*, déduction faite de l'année la plus forte et de l'année la plus faible. Cette méthode de prudence a donné durant de longues années d'excellents résultats; les plus-values d'impôts que le développement économique du protectorat facilitait à chaque exercice, alimentaient régulièrement les fonds d'excédents disponibles et permettaient

ainsi d'investir de nouveaux capitaux dans les travaux de premier établissement.

Mais la crise survenant en 1930 a bouleversé cet état de choses; à l'accroissement de dépenses de tous ordres, dont la progression caractéristique a été étudiée depuis l'après-guerre, il a fallu trouver une contre-partie dans les charges imposées aux contribuables, et, à cet effet, abandonner la fixité de la règle traditionnelle des évaluations de recettes. Les textes législatifs spécifient que les résultats de cette moyenne ne peuvent être modifiés que du fait de changement survenu ou prévu par la législation fiscale ou dans l'organisation financière et aussi par suite d'éventualité à résulter de la situation économique de la Régence.

L'Administration n'a pas manqué de profiter largement de cette liberté qui lui était aussi donnée de modifier ses évaluations premières, sous la seule réserve d'en exposer succinctement les motifs. Les deux derniers budgets connus sont à cet égard particulièrement révélateurs. En effet, la moyenne des 5 exercices réglés entre 1932 et 1936 donnait le chiffre de 514.067.100 francs, pour les recettes ordinaires de l'Etat Tunisien. Or, les évaluations admises pour 1937 se sont élevées à 611.319.700 francs, et celles admises pour 1938, à 704.151.400 francs, ce qui représente, pour ce dernier exercice, une augmentation de 190.075.300 frs., soit plus du *quart* des recettes totales.

De cet effort fiscal continu, demandé depuis quelques années aux contribuables, soit sous forme d'impôts nouveaux, soit sous forme de relèvements de prévision, il paraît intéressant de dresser aujourd'hui un bilan.

Quelles sont donc les *ressources financières* de la Tunisie moderne, et dans quel sens leur nombre et leur nature

ont-ils subi une évolution depuis l'établissement du Protectorat français ? C'est à cette première question qu'il doit tout d'abord être répondu.

Il importera ensuite, après avoir fait ressortir les *principales caractéristiques* d'un tel régime fiscal, d'étudier si, dans son ensemble, il nécessite des *réformes* profondes, ou si au contraire, tel qu'il est, il respecte, entre les divers éléments professionnels ou raciaux de la Régence, la règle « *d'égalité* » dont Adam Smith a fait la condition essentielle de toute bonne contribution publique.

Chapitre Premier

LES RESSOURCES BUDGETAIRES TUNISIENNES

Section I. — Avant le Protectorat

Lorsque la France établit son protectorat en Tunisie il existait, en dépit du désordre de l'administration beylicale, un système d'impôt très complet, que respectât la Direction Générale des Finances, et dont la plupart des dispositions, bien qu'avec des modalités d'application différentes, sont encore actuellement en vigueur.

Ses caractéristiques pouvaient se ramener à quatre :

I. — *Les impôts de quotité* étant seuls connus, chaque élément imposable payait une taxe fixe suivant un tarif déterminé. De l'inexistence d'impôts dits « de répartition », il n'y a, d'ailleurs, pas lieu de s'étonner, puisque le beylik n'avait pas de budget annuel de dépenses et que les ministres des finances de l'époque étaient incapables de

dresser un tableau complet des richesses du peuple tunisien.

II. — *L'Agriculture* étant la principale richesse économique de la région, supportait à elle seule la majeure partie des charges publiques de l'Etat et un système fiscal aussi simpliste ne laissait pas de menacer dangereusement l'équilibre budgétaire, dans les années trop nombreuses de récoltes déficitaires.

III. — *Les prestations en nature* existaient sous l'ancien régime beylical et c'est par ce moyen, que, longtemps, il fût pourvu au développement et à l'entretien des chemins publics.

IV. — *Les fermes d'impôts* abondaient surtout en ce qui concerne les contributions indirectes et chacun y trouvait son compte, les beys en touchant des sommes fixes sans frais de perception à déduire, et les fermiers en prélevant, au détriment du peuple, des bénéfices le plus souvent scandaleux.

Réparties suivant leur nature, les ressources de l'ancienne Régence étaient les suivantes :

1° — *Impôts directs*

LA MEDJBA ou impôt personnel créé en 1869 était un impôt de capitation dû par tous les sujets du bey ayant l'âge adulte et quelque soit l'état de leur fortune.

LE CANOUN, contribution foncière qui frappait les

terrains plantés d'oliviers et de dattiers était établi sur l'évaluation du produit brut moyen annuel de chaque arbre âgé de plus de vingt ans.

La culture des oliviers subissait d'ailleurs une autre imposition, la DIME DES HUILES, qui atteignait directement la production sans égard pour le nombre de pieds.

L'ACHOUR des céréales frappait les terres cultivées en blé et en orge, d'après la superficie ensemencée. La base de l'impôt était la MECHIA, soit environ 10 hectares.

En tant qu'impôts agricoles, il faut encore signaler les MRADJAS, impôts de superficie frappant certains terrains irrigables du Cap Bon et de la banlieue de Sfax et le KHODOR, ou impôt spécial de DJERBA.

La CAROUBE, ou taxe sur la valeur locative et sur les loyers des immeubles bâtis, avait les caractères d'un véritable *impôt foncier*. Sa perception revêtait deux formes; dans les villes recensées (Tunis, Sousse, Sfax, etc...) l'impôt était assis sur le revenu et établi par un recensement quinquennal des immeubles bâtis, loués ou non loués; dans les autres régions de la Régence il était dû sur le produit des locations à l'exception des exploitations rurales.

Enfin les *droits de patente* consistaient exclusivement en droits fixes et ne frappaient guère que le commerce des objets d'alimentation indigène.

2° — *Impôts indirects*

Les droits sur les *mutations d'immeubles* ont existé de tout temps en Tunisie; les tarifs ne distinguaient d'ailleurs pas entre les mutations entre vifs et les mutations opérées

par décès. Ils étaient d'une caroube par piastre (6,25 %) d'où le nom de caroubes qui leur est encore donné actuellement.

A la caroube s'ajoutait un droit de timbre de 1 %, ce qui portait à 7,25 %, taux extrêmement élevé, l'impôt sur les mutations.

Les droits de Timbre ont été établis en Tunisie au mois de novembre 1871, c'est-à-dire peu de temps après l'institution de la Commission Financière, sur l'initiative de l'inspecteur des finances français, vice-président de cette commission, qui s'était proposé de créer ainsi, en Tunisie, l'équivalent des impôts du timbre et de l'enregistrement existant alors en Algérie. Tous les actes, quels qu'ils fussent, portant mention de somme d'argent, étaient invariablement assujettis à un droit de 1 % qui eut été excessif comme simple droit de timbre, mais dont le taux s'explique si l'on considère qu'il représentait aussi à forfait l'équivalent des droits d'enregistrement. D'autre part, un droit proportionnel de 0,15 % existait sur les lettres de changes.

Les droits de Douane grévaient à la fois l'exportation et l'importation.

Les droits à *l'exportation* fort nombreux (62 en 1884), représentaient *un huitième du budget* des recettes et frappait surtout les produits agricoles. Quant aux marchandises *importées* en Tunisie elles étaient, sauf certaines exemptions, assujetties au droit de 8 % ad valorem, si elles provenaient d'un pays ayant un traité avec la Tunisie; les vins spiritueux payaient 30 % lorsqu'ils étaient importés par le consommateur lui même et 10 % lorsqu'ils étaient importés en Tunisie pour le commerce. Un grand nombre

d'articles, tels les chevaux, le bétail, les céréales et les huiles, étaient d'ailleurs exonérés de tous droits.

Il existait d'autre part certains *droits maritimes* (droits sanitaires et de phares) et surtout *des droits de port*, ces derniers concédés à des compagnies concessionnaires en compensation de l'engagement pris par elles de construire ou d'achever les ports et de les mettre à la hauteur des exigences modernes.

Enfin, l'ancien système fiscal tunisien comprenait une catégorie d'*impôts indirects* très rémunérateurs, les MAHSOULATS. Ces droits de nature essentiellement variable frappaient tantôt la production ou la fabrication, tantôt la vente, tantôt l'apport sur les lieux de consommation ou de vente, et étaient liquidés suivant le cas, sur la valeur, le poids, ou le nombre. D'autre part, ils étaient *affermés* annuellement à de simples particuliers qui ne devaient compte au trésor que du produit de leur fermage.

La plupart des richesses de l'agriculture et de l'industrie étaient ainsi atteintes et en particulier :

a) Le bétail et autres animaux frappés d'un droit de 6,25 %.

b) Les céréales, les fruits et légumes soumis à un droit de marché ad valorem.

c) Les bois et le charbon de bois.

d) Les dattes, qui supportaient un droit de vente de 6,25 %.

e) Les huiles, les poteries, le plâtre, le savon, etc...

3° — *Produits des Monopoles et des exploitations industrielles de l'Etat*

Les produits monopolisés étaient au nombre de quatre :

a) Les *poudres* dont la fabrication a toujours été administrée en régie par l'Etat.

b) Les *tabacs*, qu'ils proviennent de l'étranger ou de la culture tunisienne.

c) Les *sels* que produisaient en majeure partie les salines indigènes et dont la vente était confiée à des fermiers.

d) Les *plâtres* dont la fabrication et la vente étaient réservées à l'Etat, dans la ville de Tunis et sa banlieue.

4° — *Produits du domaine*

Les produits du domaine comprenaient les revenus, loyers et prix de vente du domaine privé de l'Etat (terrains immeubles, fondouks et silos), les produits du domaine public terrestre et maritime, les produits des pêcheries (corails, poulpes, éponges), l'amodiation des lacs de Tunis, de Bibane, etc... et surtout les produits de l'exploitation des riches *forêts domaniales* de la Régence.

5°. — *Produits divers*

Quant aux ressources qualifiées de « produits divers », elles étaient en nombre indéterminé et le plus souvent prélevées, soit sous forme d'amendes, soit sous forme de

droits et taxes. Deux d'entre elles revêtaient toutefois un caractère plus spécial : les contributions de l'administration des Habous ou droit de l'immatriculation de la propriété foncière et les *droits de chancellerie du NICHAM-IFTIKAR.*

⁂

Ainsi constitué, le système des contributions de l'ancienne Tunisie présentait un *certain caractère de fixité*, qui, en dépit des malversations des dirigeants beylicaux et du désordre économique du pays, aurait dû permettre d'établir chaque année un budget régulier de recettes.

Les imperfections cependant étaient nombreuses. Les affermages trop facilement accordés frustraient l'Etat d'une partie importante des revenus publics, dont certains (tels l'impôt sur le loyer des immeubles et les droits sur les céréales) étaient, par ailleurs, concédés aux municipalités; d'autre part, l'imprécision de l'assiette et l'extrême variabilité de la quotité des droits de MAHSOULATS mettaient, trop souvent, le contribuable à la merci des exigences cupides des collecteurs; enfin, le principal des impôts directs, la MEDJBA, ne tenait aucun compte de la situation de fortune des redevables.

Dans son ensemble toutefois, le régime fiscal adopté atteignait toutes les classes de la population et le rendement, sauf en cas de crise agricole, n'en était pas mauvais.

Pour l'hégyre 1302 (année 1884) le *produit des recettes* s'établissait selon les chiffres indiqués au tableau ci-contre (voir tableau I).

TABLEAU I

LES FINANCES TUNISIENNES
RECETTES ORDINAIRES

DÉSIGNATION DES PRODUITS	1302 — du 13 oct. 1884 au 12 oct. 1885
	francs.
I. — *Contributions indirectes*	
Medjba	3.946.391 01
Kanoun des oliviers et dattiers	1.531.872 10
Dîmes sur les oliviers	252.576 76
Achour { payable en argent	674.968 46
Achour { payable en nature	530.621 02
Mradjas	29.379 16
	6.966.168 51
II. — *Contributions indirectes*	
Douanes. { Droits à l'exportation	1.984.303 45
Douanes. { Droits à l'importation et droits assimilés.	735.232 96
Douanes. { Droits sur les vins et spiritueux	234.709 06
Khodors	63.935 05
Taxe sur la valeur locative et sur les loyers des immeubles	29.704 16
Taxe sur la vente des immeubles	257.906 29
Timbre	420.122 58
Monopoles et marchés { affermés	2.721.554 54
Monopoles et marchés { non affermés	995.974 21
Mahsoulats	1.612.481 04
	9.054.923 44
III. — *Droits maritimes et de ports*	
Droits { sanitaires et de phares	125.759 15
Droits { de ports	18.086 42
	143.845 57
IV. — *Produits divers*	
Produits { des domaines	309.012 39
Produits { des forêts	164.073 72
Produits { des mines	»
Droits de chancellerie du Nicham-Iftikar	35.200 08
Certificats de coupons antérieurs à 1870 appartenant à l'Etat et sortis aux étrangers	707.794 53
Contributions de l'administration des habous	166.320 »
Droits et taxes divers, amendes, revenus éventuels.	968.540 43
	2.350.941 25
TOTAL GÉNÉRAL	18.516.518 57

Ces recettes, ainsi que nous l'avons vu, ne suffirent point à couvrir les folles dépenses des beys; la prodigalité de ceux-ci les amena à endetter à tel point l'Etat Tunisien, que l'ingérence des nations créditrices en fût rendue indispensable.

Ayant établi son protectorat, la France eût pour première mission de ramener l'ordre dans les finances beylicales, et à cet effet elle se trouva conduite à étudier l'éventualité d'une réforme fiscale. La sagesse des premiers dirigeants français évita à la Tunisie une révision brusquée dont les conséquences auraient pu être désastreuses; *la Direction Générale des Finances* adopta au contraire le principe traditionnel qui édicte que « les meilleurs impôts sont les plus anciens ».

Ce n'est donc que progressivement, au fur et à mesure des besoins nouveaux du budget et du développement économique de la Régence, que le régime fiscal tunisien a évolué. Tel qu'il est devenu, celui-ci a été sévèrement critiqué; des propositions de réformes ont été formulées, mais avant d'en examiner le bien fondé, il importe de passer en revue, brièvement, les principales contributions dont le tunisien a, aujourd'hui, à supporter la charge.

Section II. — Le Régime Fiscal Actuel (1)

Les ressources ordinaires de l'Etat peuvent être, comme autrefois, classées en cinq catégories dont chacune est inscrite à un chapitre différent du Titre premier du budget.

(1) Le Budget de l'exercice 1939 n'a pas apporté de modifications sensibles au régime fiscal précédent, le gouvernement tunisien s'étant contenté de majorer d'un décime la plupart des impôts existants.

I. — *IMPOTS DIRECTS*

A) *Impôt général sur les divers revenus*

C'est à la suite d'une longue évolution qu'a été décidée en Tunisie la création d'un *impôt général sur le revenu*, sous le nom de *contribution personnelle d'Etat*. Son origine remonte à l'ancienne Medjba. Celle-ci, impôt de capitation frappant tous les sujets du bey, ainsi qu'il l'a été dit, d'un droit fixe qui atteignait en 1900 24 francs, fut remplacée en 1913, par un nouvel impôt, appelé ISTITAN (1).

C'était une *taxe personnelle* à laquelle tout individu, indigène ou européen, de sexe masculin et âgé de plus de vingt ans, était assujetti, exception faite pour les militaires présents sous les drapeaux. Cette taxe qui s'élevait à quinze francs, dont cinq francs revenaient à l'Etat et 10 francs au budget des Régions a été abolie au mois de décembre 1936, mais, entre temps, un nouvel impôt de capitation avait été créé : *La Contribution personnelle d'Etat.*

Instituée par le décret du 13 décembre 1927, celle-ci est dûe par toute personne résidant habituellement en Tunisie et ayant eu, pendant l'année précédant celle de l'imposition un revenu minimum de douze mille francs. A l'origine, le droit perçu s'élevait à 35 francs pour les ressources allant de 12.000 à 25.000 francs et à 100 francs pour les ressources égales ou supérieures à 25.000 francs. Le décret du 21 mars 1932 a modifié le caractère de cet impôt, en

(1) Décret du 29 décembre 1913.

décidant que les revenus seraient désormais soumis à *un barême proportionnel* à leur importance. A dater du 1er janvier 1938 ce barême est le suivant :

Tranches de Revenu	Impôts correspondants
de 1 à 12.000 francs	néant
de 12.001 à 20.000	60 frs.
de 20.001 à 25.000	120 frs.
de 25.001 à 30.000	200 frs.
de 30.001 à 40.000	300 frs.
de 40.001 à 50.000	451 frs. 50

A partir de ce chiffre, il est établi un barême progressif décroissant de 1 % ou de 1,50 % par tranche de 10.000 ou 50.000 avec un plafond maximum de 20 %. Un abattement de 4.000 francs par enfant mineur est d'autre part prévu en faveur des contribuables mariés.

La déclaration doit être faite par l'imposé avant le 31 mars ou le 90e jour de l'arrivée en Tunisie.

Les *employeurs* sont tenus de remettre dans le courant du mois de janvier de chaque année un état indiquant les noms des personnes employées dans l'année précédente et le montant des traitements et appointements payés à chacune d'elles.

B) *Impôts fonciers et sur les revenus d'immeubles*

1) *Propriété non bâtie*

CANOUN *sur les Oliviers.* — L'ancien impôt a été modifié; désormais le canoun est établi à la suite d'un recensement effectué par une commission fiscale dans chaque caïdat. Les commissions classent les arbres âgés de plus de

vingt ans en cinq catégories, et en fixent le rendement moyen; dans les régions dites de « dîme », l'impôt est liquidé à raison de 30 % des produits bruts annuels; dans le reste de la Régence, l'imposition se fait par pied d'arbres, selon un tarif variable d'après leur âge (1).

CANOUN *sur les palmiers-dattiers.* — La législation est la même que celle du canoun des oliviers.

MRADJAS *sur les vergers et jardins.* — Le principal de l'ancien impôt, plusieurs fois augmenté, a subi une nouvelle majoration de 20 %, en vertu d'un décret du ? janvier 1938; pour les cultures irriguées et pour les arbres fruitiers, l'imposition se fait par pieds.

KHODORS. — Ancien tribut annuel, le Khodor est devenu un véritable *impôt foncier* de 8,30 % sur le revenu brut de toutes les propriétés de l'île de Djerba (2).

Impôt foncier sur la vigne et droit de statistique. — Les produits de la vigne sont assujettis aux impôts suivants :

a) vins, moûts de raisins et vendanges fraîches, produits dans la Régence : droit de 3 francs par hectolitre, représentatif de l'impôt foncier et du droit de statistique;

b) vins importés : droit de 2 francs par hectolitre.

Pour les vendanges fraîches, l'impôt est calculé à raison

(1) A partir du premier novembre 1938, date de la mise en recouvrement du rôle de l'exercice 1938, le principal du canoun des Oliviers, fixé par le décret du 3 mars 1929 seradiminué de 30 %.

(2) A partir du 1er janvier 1938, le principal de l'impôt spécial sur les cultures de Djerbâ, tel qu'il figure sur les matrices de l'année 1934, est réduit de 33 %.

de deux hectolitres de vin pour trois hectolitres de vendange.

Taxe sur le Bétail. — C'est un impôt qui frappe à raison de tant par tête les bêtes de race chevaline, caméline, mulassière, bovine, porcine, asine, ovine et caprine.

2) *Propriété Bâtie*

Taxe à la charge des propriétaires sur la valeur locative des immeubles situés en dehors des territoires communaux.

Cette taxe est exigible sur tous les immeubles (1) et constructions dans les localités de 500 habitants et au-dessus autres que les localités érigées en commune, le taux est de 8 % de la valeur locative et une déclaration doit être faite avant le 31 déecmbre pour toute modification entraînant un changement dans l'évaluation de celle-ci.

C) *Impôt sur les bénéfices commerciaux et industriels.*

Patente. — Créé en 1910 pour remplacer l'ancien droit de mahsoulat, le droit de patente est dû par toute personne société ou compagnie, exploitant un commerce, une industrie ou une profession non expressément exonérée.

L'impôt n'atteint que les entreprises exploitées en Tunisie et le cas échéant, le bénéfice réalisé dans la partie exploitée en Tunisie, d'une entreprise ayant des exploita-

(1) Sont *exemptés* un certain nombre d'immeubles, tels les palais du souverain et de la famille beylicale, les immeubles affectés à un service appartenant à l'Etat ou à un établissement public, les immeubles affectés au culte, etc.....

(2) Les tarifs ont été majorés d'un décime à compter du 1er avril 1932 (décret du 26 mars 1932).

tions au dehors. Il a pour base le *bénéfice réalisé* par chaque assujetti pendant l'année précédente, ou dans la période de 12 mois dont les résultats ont servi à l'établissement du dernier bilan, lorsque cette période ne coïncide pas avec l'année grégorienne. Le bénéfice considéré est le *bénéfice net*, après déduction de toutes charges, y compris la valeur locative nette des locaux, les amortissements admis d'après les usages professionnels et même le déficit des exploitations des années antérieures.

Les contribuables sont répartis en catégories ou classes dont chacune est taxée à un certain pourcentage du bénéfice moyen réalisé. A dater du 1er janvier 1938 le taux du droit de patente s'élève à 5 % pour les classes qui comportent un bénéfice n'excédant pas 100.000 francs et à 6 % pour celles qui comportent un bénéfice supérieur à 100.000 francs. Toutefois, le droit peut être transformé en abonnement forfaitaire pour les petits industriels, artisans ou commerçants, répartis dans les 4 premières classes.

Le décret du 26 décembre 1935 a incorporé dans ce droit de patente les *redevances proportionnelles* ou complémentaires payés jusqu'alors par les *Mines*. Celles-ci ne paient donc plus à titre spécial que certains produits miniers (redevances fixes, droits, délivrances de permis de recherches, etc.).

D) *Impôt sur les traitements publics et privés les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et les rentes viagères*

Cet impôt, à caractère nettement cédulaire, a été institué par *le décret du 15 janvier 1937*,

Son taux, fixé primitivement à 1,50 %, *puis à 2,50 %* à partir du 1er Janvier 1938 ne porte que sur la fraction de revenu net annuel qui excède la somme de 12.000 frs.; d'autre part, la fraction comprise entre 12.000 et 20.000 francs n'est comptée que pour moitié.

Sur l'impôt ainsi calculé, chaque contribuable a droit à une réduction réglée, comme suit :

— pour tous contribuables dont le revenu net ne dépasse pas 20.000 francs, 20 % pour chacun des deux premiers enfants et 60 % pour chaque enfant à sa charge à partir du troisième.

— pour tous contribuables dont le revenu net est compris entre 20 et 40.000 francs, 15 % pour chacun des deux premiers enfants à sa charge et 45 % pour chaque enfant à sa charge à partir du troisième.

— pour tous contribuables dont le revenu net est supérieur à 40.000 francs, 10 % pour chacun des deux premiers enfants à sa charge et 30 % pour chaque enfant à sa charge, à partir du troisième.

Enfin, toute une série d'allocations ou d'indemnités est exclue, lors du calcul de l'impôt; c'est notamment le cas des allocations spéciales temporaires, des majorations supplémentaires allouées aux grands invalides de guerre, de certaines rentes viagères et des allocations aux familles nombreuses.

E) *Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers*

Institué par *le décret du 13 décembre 1918*, cet impôt ne frappait à l'origine que le revenu des valeurs mobilières

proprement dites, les rentes d'enzel et les intérêts des créances hypothécaires ou privilégiées. A dater du 1er janvier 1920, *il a été généralisé* et étendu aux bénéfices produits, revenus et intérêts de toutes créances même chirographaires à l'exclusion de toute opération commerciale ne présentant pas le caractère juridique d'un prêt, aux intérêts de dépots de sommes d'argent ou à échéance fixe, quelque soit le dépositaire ou l'affectation du dépôt, et enfin, aux intérêts des cautionnements en numéraires.

Primitivement fixé à 3,50 %, le taux a été élevé à 5,50 % en 1932, puis, par décret du 24 décembre 1936, à *10* %, en ce qui concerne les valeurs mobilières *au porteur* et à *8* % en ce qui concerne le revenu des valeurs mobilières *nominatives* ainsi que les rentes d'enzel, créances hypothécaires et chryrographaires, les dépôts et cautionnements.

D'une manière générale l'impôt est à la charge du créancier (société ou particulier) nonobstant toute clause contraire; toutefois le créancier et le débiteur sont tenus solidairement de la taxe.

Le décret du 26 décembre 1935 a rendu applicable celle-ci *aux sociétés ayant leur siège social hors de Tunisie* et qui ont pour objet des biens, meubles ou immeubles situés en Tunisie.

Afin d'éviter, cependant, une superposition de charges, à ces sociétés, une loi française, intervenue *le 23 juin 1938* a décidé qu'un impôt dû de ce chef dans la Régence devait être imputé sur l'impôt exigible en France pour le même exercice.

Impôt sur les tantièmes et jetons de présence. — D'autre part, en vertu *du décret du 2 janvier 1937*, les tantièmes

et jetons de présence des administrateurs sont soumis *à l'impôt de 10 %* atteignant les valeurs au porteur, quand ils ne représentent pas la rémunération d'un travail effectif de direction.

Pour permettre à l'administration de contrôler exactement les déclarations des administrateurs, les sociétés, compagnies et entreprises sont tenues de déposer un état nominatif certifié par leurs représentants légaux énonçant le montant des allocations de toutes natures, tantièmes, jetons de présences, et rémunérations diverses, versés à chacun des membres du conseil d'administration, avec indication de leur domicile ou de leur résidence.

L'impôt a été également rendu applicable aux jetons de présence payés aux actionnaires lors des assemblées générales.

F) *Taxes assimilées aux contributions directes*

Les principales sont les taxes de vérifications des poids et mesures, les droits d'ouverture, de surveillance et de contrôle des établissements dangereux, insalubres et incommodes et surtout *les taxes sur les véhicules.*

Celles-ci créées par le décret du 28 décembre 1929, d'abord au nombre de deux, étaient dûes sous la forme d'un permis de circulation et d'un impôt général, variable selon la nature du véhicule et payable à l'avance. Depuis il est également perçu :

— une taxe de visite et un droit de délivrance et de renouvellement du laissez-passer frappant les véhicules de transports en commun (décrets du 1er mai 1934).

— un droit fixé de 20 ou de 50 francs, suivant la nature du véhicule pour toute mutation de propriétaire.

— et à dater du 10 septembre 1937, une taxe par place applicable aux voitures publiques automobiles.

Il existe, en outre, une taxe d'immatriculation sur les autos, motocyclettes, et bicyclettes à moteur et, enfin, depuis le 1er janvier 1939, une taxe spéciale destinée à couvrir les frais de fonctionnement *du Conseil Supérieur des Transports.*

II. — *IMPOTS ET REVENUS INDIRECTS*

A) *Produit du timbre et de l'enregistrement*

L'ancien impôt beylical qui frappait de 1 % tous les actes portant mention de sommes d'argent a été remanié par les décrets du 20 juillet 1896, qui ont soumis son assiette aux règles fondamentales de la législation française. Cette règlementation a été elle même refondue par *le décret du 19 avril 1912* qui constitue le *code de l'enregistrement* et par *le décret du 20 avril 1912* qui représente *le code du timbre.* Depuis, enfin, les tarifs ont subi de nombreuses modifications.

TIMBRE

Cet impôt est établi sur tous les papiers destinés aux actes civils, judiciaires et extrajudiciaires, ainsi qu'aux écritures publiques ou privées qui peuvent être produites en justice et y faire foi.

Il existe trois sortes de timbres :

— le *timbre de dimension* est le timbre de droit commun et s'applique, en principe, à tous les actes et écrits

soumis à l'impôt. Actuellement, (1) ce droit est de 5, 10, 15, 20 et 30 francs selon la dimension.

— le *timbre proportionnel* s'applique aux effets négociables et non négociables, aux actions (1,35 et 2,70 %) et aux obligations de sociétés (2,70 %).

— le *timbre spécial* frappe principalement les quittances des comptables publics (0, fr. 10 à 3 frs.), les quittances des particuliers aux comptables publics (0, fr. 30 à 3 frs.), les affiches, les chèques (0, fr. 25 %), les colis postaux et les récépissés de chemins de fer.

Enregistrement

Pour remédier au caractère facultatif de la plupart des droits établis en 1896, *le décret du 19 avril 1912*, rendit *obligatoire l'enregistrement d'un grand nombre d'actes*, tels les actes judiciaires et jugements des tribunaux français, les mutations de propriétés et fonds de commerce, les actes d'huissier, etc...

Le tarif comporte des droits fixes et des droits proportionnels ou gradués suivant la nature des conventions.

En ce qui concerne les valeurs mobilières, la taxe de transmission instituée par le décret du 19 avril 1913 et qui est un véritable droit d'enregistrement s'élève à 0,60 % pour les titres nominatifs et 0,30 % pour les titres au porteur.

Il faut considérer à part les droits d'enregistrement sur *les mutations d'immeubles* qui, restés longtemps assez bas, ont subi plusieurs relèvements dont le dernier en date est

(1) Décret du 29 décembre 1938.

celui du *30 janvier 1938*. Les droits de mutations onéreux sont actuellement les suivants :

Ventes de meubles, 5,50 % ventes d'immeubles, 9 %, et ventes d'immeubles marchands de biens 10 %.

Les droits d'enregistrement *des donations entre vifs* à titre gratuit sont déterminés comme suit, sans addition de centimes :

En ligne direct	Donation, partage, par père et mère et autres ascendants.	2,60 %
	Donation par contrat de mariage aux futurs époux.	3,25 %
	Autres donations	5,85 %
entre époux	Par contrat de mariage	3,25 %
	Hors contrat de mariage	5,85 %
entre frères et sœurs	Par contrat de mariage	11,05 %
oncles et tantes, neveux et nièces	Hors contrat de mariage	14,30 %
entre grand-oncles et tantes et petits neveux et petites nièces et entre cousins germains	Par contrat de mariage	13 %
	Hors contrat de mariage	16,50 %

entre parents au-delà du 4e degré jusqu'au 12e degré	Par contrat de mariage	15,60 %
	Hors contrat de mariage	15,50 %
entre personnes non parentes	Par contrat de mariage	19,50 %
	Hors contrat de mariage	23,40 %

Tous ces droits sont supportés par les nouveaux possesseurs, mais les parties contractantes sont solidairement responsables du paiement.

Les droit sur *les mutations par décès* ont été maintes fois remaniés depuis la guerre. En particulier le décret du 28 décembre 1928 a substitué, pour leur calcul, le tarif progressif au tarif proportionnel. D'une façon générale, ces droits sont perçus sans addition d'aucun centime, pour chacune des fractions de la part nette recueillie par l'ayant-droit, suivant un tarif basé sur le degré de parenté et selon l'importance de la succession.

Relevés par le décret du 3 janvier 1938, le dernier en date, ces droits sont très nombreux et d'un taux variable. Qu'il nous suffise de signaler qu'en ligne directe ils oscillent entre 2,35 % et 8,60 % et que d'autre part, ils ne peuvent dépasser certains maxima, tels 25 % de la part recueillie entre oncles et tantes et neveux et nièces.

B) *Droit de Douane*

Les droits à *l'exportation*, autrefois fort nombreux, ont été considérablement réduits, puisqu'ils n'atteignent plus

actuellement qu'une *vingtaine d'articles.* Les principaux de ceux-ci sont : les alfas, les éponges lavées, les huiles d'olives, les produits vinicoles et l'orge.

Indépendamment de ces droits à l'exportation proprement dits, il est perçu certains droits sur les minerais de fer et sur *les phosphates* non employés en Tunisie (1).

Les droits à *l'importation* sont pour la plupart des *droits spécifiques* qui se rapportent à des produits considérés dans leur nature ou leur espèce et qui les frappent en proportion de la quantité introduite. Les tarifs assez bas à l'origine ont été fortement relevés depuis vingt ans et un décret du 30 décembre 1922 a autorisé l'application des coefficients de majoration établis dans la métropole, aux marchandises introduites en Tunisie. Ces coefficients, qui ne pouvaient être supérieurs à 3 % quand il s'agissait de marchandises étrangères similaires des marchandises françaises ou algériennes exemptes de droit, ont été majorés de 69 % en 1926.

En outre des droits de douane, certains produits tels le café, les épices, les alcools et les vins sont frappés à leur entrée dans la Régence de droits qualifiés « droits intérieurs ».

D'autre part, le décret du 24 décembre 1936 a institué une *taxe de formalités douanières* (1) dont la création a

(1) Les droits d'extraction s'élèvent à 0,35 plus le décime, par tonne de phosphates marchands; il existe d'autre part une taxe spéciale de sortie qui a été portée à 2,50 par tonne à compter du 1er janvier 1937.

(1) Cette taxe est perçue à raison de un franc soixante-cinq centimes par mille kilogrammes bruts ou fraction de mille kilogrammes bruts avec minimum de 4 % de la valeur des marchandises importées et de 2 % de la valeur des marchandises exportées (Décret du 29 décembre 1938).

eu pour effet d'entraîner la suppression des droits de statistiques et des produits accessoires.

Il faut enfin signaler deux catégories de ressources inscrites également au chapitre du titre I réservé aux droits de douanes :

d'une part le produit des amendes et confiscations fiscales et d'autre part les *droits maritimes* dont les principaux sont les droits sanitaires et de phares et les droits de ports non concédés.

C) *Autres contributions indirectes*

Sous cette appellation, il faut entendre une multitude de droits dont l'origine peut être retrouvée dans les anciens Mahsoulats. Ceux-ci ont en effet, été règlementés et refondus par le décret du 8 décembre 1906, mais l'exagération de leurs frais de perception et l'impopularité dont ils jouissaient auprès des contribuables nécessita leur supression à dater du 1er janvier 1920. Certains droits furent transformés et de nouvelles taxes indirectes furent créées.

Les principales contributions indirectes consistent actuellement en *droits de consommation* qui frappent de nombreux produits, et sont perçus conformément à deux taux fixes.

Les plus rémunérateurs d'entre eux sont :

— le droit sur le sucre, qui rapporte 50 millions à l'Etat.

— le droit sur le thé et le droit sur les essences et les huiles raffinées ou lampantes.

— les droits sur l'alcool dont le régime a été, lors de leur établissement en 1927, exactement copié sur le régime métropolitain.

— le droit de garantie et frais d'essais sur les matières de platine, d'or et d'argent, dont le taux est variable suivant le métal.

— l'impôt sur le prix des transports par chemin de fer.

— et une nouvelle taxe de contrôle, qui frappe, depuis le 1er janvier 1936, les céréales et les légumineuses.

III. — *PRODUIT DES MONOPOLES ET EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES DE L'ETAT*

Les produits monopolisés de l'Etat sont au nombre de *cinq* :

les tabacs, les poudres à feu, les sels, les allumettes et les cartes à jouer. Les monopoles de ces deux derniers produits ont été créés en 1898; par contre, celui des plâtres, affermé par l'ancien gouvernement beylical, a été supprimé depuis le 1er août 1895.

Tous ces monopoles sont régis par le *service spécial des tabacs,* que dirige un ingénieur en chef de l'Etat français sous l'autorité du Directeur général des finances et par le service des contributions indirectes.

Les produits des postes et télégraphes proviennent en totalité de l'exploitation régie par l'*Office Postal.* La plupart des taxes afférentes au régime intérieur tunisien ont été relevées par le décret du 6 septembre 1937.

Parmi les produits des autres exploitations industrielles, il faut citer : le produit de la régie des eaux de Tunis et sa banlieue et la part du trésor dans les recettes des exploitations des ports concédés.

IV. — *PRODUITS ET REVENUS DU DOMAINE DE L'ETAT*

Ce sont :

— les produits du domaine public (redevances diverses pour occupation du domaine).

— les produits du domaine privé (Rentes d'enzel, loyers, etc...)

— les produits des gisements domaniaux, de phosphates de chaux.

— les produits des forêts et les produits des pêcheries.

V. — *PRODUITS DIVERS*

Enfin, parmi les produits divers, il faut principalement signaler les droits de chancellerie, les droits d'assistance publique et les retenues sur les remises des débitants de produits monopolisés, les amendes et condamnations pénales prononcées par les tribunaux français en Tunisie, les tribunaux indigènes et les autorités militaires, le reversement au budget des intérêts versés par les bénéficiaires de la consolidation, etc...

***

Le *produit* de ces diverses ressources du budget s'est réparti au cours de ces dernières, ainsi que l'indique le tableau ci-contre. (Voir tableau J).

Désignation des recettes	Moyenne des exercices 1932 à 1936	Evaluations admises pour 1937	Evaluations admises pour 1938
	frs.	frs.	frs.
CHAPITRE I		(Arriérés de l'Istitan : 5.000.000	
Impôts directs et taxes assimilées			
1° — *Contributions Personnelles d'Etat* ..	5.221.900	11.000.000	14.100.000
2° — *Impôts fonciers et sur ces Revenus d'immeubles.*			
A. — *Propriété non bâtie*			
Canoun sur les Oliviers	6.833.700	7.000.000	8.000.000
Canoun sur les Palmiers-Dattiers	1.645.700	1.600.000	1.500.000
Mradjas sur les vergers et jardins	635.000	650.000	770.000
Khodors impôt foncier spécial de Djerba .	565.200	300.000	540.000
Achour	13.780.000 (1932-35)		
Impôt foncier sur la vigne et droits de statistique	(à titre de renseign.) 2.500.300	4.800.000	4.200.000
Bétail	5.874.400	8.000.000	7.000.000
B. — *Propriété Bâtie*			
Taxe sur la valeur locative des immeubles en dehors des territoires communaux ..	798.200	1.100.000	1.000.000
3° — *Impôt sur les bénéfices commerciaux et industriels.*			
Patentes	15.463.800	14.000.000	16.200.000

Désignation des recettes	Moyenne des exercices 1932 à 1936	Evaluations admises pour 1937	Evaluations admises pour 1938
	frs.	frs.	frs.
Contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre	12.500	1.000.000	1.000
Redevances des mines	243.700	100.000	130.000
4° — *Impôts surs les traitements et salaires, pensions et rentes viagères*	.....	1.500.000	2.150.000
5° — *Impôts sur les revenus des capitaux mobiliers*	7.700.000	11.000.000	11.000.000
6° — *Taxes assimilées aux contributions directes*	10.422.600	4.991.000	12.057.000
TOTAL du Chapitre 1	57.917.700	72.042.000	78.448.000
CHAPITRE II			
Impôts et Revenus indirects			
1° — *Produits du Timbre et l'Enregistrement.*			
Droits de timbre	14.042.100	14.000.000	14.500.000
Droits d'enregistrement sur la mutation de meubles et d'immeubles entre vifs et par décès	23.638.700	21.740.000	26.000.000
Autres droits d'enregistrement et droits de chancellerie	18.939.300	16.500.000	18.850.000

Désignation des recettes	Moyenne des exercices 1932 à 1936	Evaluations admises pour 1937	Evaluations admises pour 1938
	frs.	frs.	frs.
Taxes de l'immatriculation foncière et du lotissement	776.900	700.000	700.000
Taxe de la conservation de la propriété minière	700	400	400
2° — *Droits de douanes.*			
Droits à l'exportation	4.898.300	17.325.000	28.600.000
Droits d'extraction et de sortie sur les phosphates non employés en Tunisie	1.334.500	4.650.000	
Droits d'extraction sur les minerais de fer.	32.900	25.000	50.000
Droits à l'importation	55.104.600	52.250.000	65.000.000
Taxes de formalités douanières		37.312.500	44.350.000
Autres droits de douanes	1.775.000	1.726.000	1.890.000
3° — *Autres contributions indirectes.*			
Droits de consommation sur essence et huile minérales	19.277.900	34.000.000	39.400.000
Droits de consommation sur les sucres	38.047.000	48.000.000	50.000.000
Recettes de l'exploitation du chemin de fer.	16.881.400	16.500.000	29.000.000
Autres droits	55.561.400	55.583.000	65.159.000
TOTAL du Chapitre II	250.510.700	320.312.500	388.149.400

Désignation des recettes	Moyenne des exercices 1932 à 1936	Evaluations admises pour 1937	Evaluations admises pour 1938
	frs.	frs.	frs.
CHAPITRE III			
1° — *Produit des monopoles*	131.971.900	130.357.000	136.357.000
2° — *Produits de l'Office des P. T. T.*	29.567.900	29.700.000	34.780.000
3° — *Produits d'autres exploitations industrielles*	5.655.400	9.022.500	14.417.700
TOTAL du Chapitre III	167.195.200	169.079.500	185.554.700
CHAPITRE IV			
Produits et revenus des Domaines de l'Etat.	10.257.600	16.200.000	15.700.000
CHAPITRE V			
Produits divers	28.194.900	33.685.700	36.299.300
RÉCAPITULATION			
Chapitre I	57.917.700	72.042.000	78.448.000
Chapitre II	250.510.700	320.312.500	388.149.400
Chapitre III	167.195.200	169.079.500	185.554.700
Chapitre IV	10.257.600	16.200.000	15.700.000
Chapitre V	28.194.900	33.685.700	36.299.300
TOTAL du Titre I	514.076.100	611.319.700	704.151.400

Chapitre II

L'EVOLUTION FISCALE DE LA TUNISIE

Tel qu'il est actuellement composé, le régime fiscal tunisien présente un certain nombre de caractéristiques essentielles qu'il n'est pas indifférent de souligner; l'évolution qu'il a subie, sous l'influence française, peut donner lieu, en effet, aux quatre observations suivantes :

A. — Assimilation progressive au régime métropolitain.

B. — Alourdissement continu des contributions indirectes.

C. — Dégrèvement relatif de la propriété foncière et agricole.

D. — Nouvelle répartition de la charge publique, au détriment de l'élément fançais habitant la Régence.

Section I

Assimilation Progressive au Régime Métropolitain

Au début du protectorat l'influence de la métropole ne s'exerça que très lentement, du fait que la nouvelle admi-

nistration des finances limita son action à des simples remaniements de l'ancien système beylical.

La *première réforme notoire* intéressa les droits de *timbre* et d'*enregistrement* qui en *1896* furent calqués sur les droits correspondants français.

La création en *1910* d'un véritable *impôt de patente*, et la refonte générale *du régime douanier* survenu en *1914* constituèrent de nouveaux emprunts à la législation métropolitaine.

Il est certain toutefois que jusqu'à la guerre, la Tunisie conserva jalousement un système d'impôts très particulariste. Alors que l'Algérie se rapprochait de plus en plus des méthodes fiscales de la France, la Régence gardait un statut spécial qui, autorisant les comparaisons entre les divers régimes de l'Afrique du Nord, soulevait à maintes reprises, entre assujettis, d'âpres discussions, sur les avantages de l'un ou de l'autre. Au lendemain de l'Armistice, un effort a été entrepris pour atténuer ces différences, et au cours de ces dernières années, ce travail d'assimilation a revêtu un caractère d'intensité, dont certains n'ont pas manqué de signaler les dangers.

Il suffit, pour donner une idée de cette *évolution accélérée*, d'énumérer les principales créations d'impôts nouveaux auquels il a été procédé depuis vingt ans :

En 1918, institution d'un impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

En 1919, extension de cet impôt au revenu des créances dépôts, cautionnements et rentes d'enzel.

En 1922, application des majorations métropolitaines sur les marchandises d'importation.

En 1927, adoption du régime fiscal français sur l'alcool.

En 1929, création de la contribution personnelle d'Etat, impôt sur le revenu.

En 1935, extension de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, aux sociétés ayant leur siège social hors de la Tunisie.

En 1936, création d'un impôt sur les tantièmes et jetons de présences.

Remaniement de la contribution personnelle d'Etat. Adoption d'un barême progressif.

En 1937, création d'un impôt sur les traitements et salaires et d'un impôt sur les tantièmes et jetons de présences.

Si l'on ajoute qu'en *1928* une nouvelle réforme a modifié profondément le *régime douanier Tunisien*, dans le but de faire entrer la Régence dans l'orbite économique de la France et que deux des principaux impôts de l'ancien régime l'*istitan et l'achour* ont été supprimés en 1936, on peut en déduire aisément que le système fiscal de la Tunisie a perdu la plus grande partie de sa personnalité d'avant-guerre.

En ce qui concerne *les contributions indirectes*, l'influence française a été des plus marquantes; elle s'est manifestée, en effet, non seulement par la suppression des anciens mahsoulats et de la plupart des droits à l'exportation, mais aussi par la création de nouvelles taxes d'origine française telles la taxe sur les alcools et celles frappant les transports ferroviaires et automobiles.

C'est, toutefois, dans le domaine des *impôts directs* que l'évolution a été la plus sensible. La création de véritables

cédules fiscales, imitées des cédules françaises, semble avoir été l'objectif plus ou moins avoué de la Direction des Finances tunisiennes. A cet égard, l'impôt récent sur les traitements et salaires est le plus caractéristique; il a été spécifié, en effet, lors de sa création, qu'il frapperait ces catégories de revenus au même titre que sont frappés les bénéfices commerciaux et industriels par la patente, les revenus des valeurs mobilières par l'impôt correspondant, et les revenus agricoles par les droits sur la vigne, le canoun, la taxe sur le bétail, etc...

A ces différents impôts cédulaires, il a semblé opportun, par surcroît, de superposer une véritable *taxe générale*, qui, à l'exemple de l'impôt français, puisse frapper l'ensemble des revenus additionnés. Or, le Grand Conseil et le Conseil Supérieur appelés à examiner au mois de décembre 1936 le projet d'impôt général sur le revenu présenté par le gouvernement, ont estimé préférable, pour tenir compte des contingences locales et des habitudes prises par les contribuables, le maintien de la *contribution personnelle d'Etat*.

Si toutefois celle-ci a conservé son appellation d'origine, les *modifications* qui l'ont affectée ont eu pour résultat de l'*apparenter* étroitement à l'impôt général sur le revenu. En effet, si les revenus inférieurs à 40.000 francs ne subissent pas de charges supplémentaires, par contre au-dessus de cette somme, l'impôt est déterminé d'après un barême progressif s'accroîssant de 1 % par tranche de 10.000 francs jusqu'à 150.000 francs, ou par tranche de 25.000 francs, de 150.000 à 200.000 et de 1,50 % par tranche de 50.000 francs au-dessus de 200.000 francs, jusqu'à un maximum de 20 %, qui s'applique uniformément à la

fraction de revenu supérieure à 400.000 francs. La nouvelle contribution personnelle a donc emprunté à l'impôt général sur le revenu ses deux *caractéristiques* essentielles qui sont : la *progressivité* du taux et l'assujettissement sur la base d'un *taux maximum* des revenus qui excèdent certaines sommes.

Que faut-il penser de cette évolution de la fiscalité tunisienne, dans un sens nettement français ?

Les critiques ne lui ont pas été ménagées. Il faut cependant considérer, que le développement économique du pays, l'augmentation de la population française et l'accroissement du nombre des sociétés industrielles et commerciales établies dans la Régence ont légitimé et souvent nécessité l'adaptation aux circonstances actuelles d'un régime d'impôt en certains cas, périmé.

Il reste cependant à savoir, si cette adaptation a été faite *selon un plan d'ensemble* et dans un but fiscal bien déterminé. Il semble que non, et à cet effet, la lecture des projets de budgets peut nous renseigner utilement.

Trop souvent on trouve, dans l'exposé des motifs précédant la création d'un nouvel impôt, une allusion à l'existence dans la Métropole d'un impôt de même nature. D'aucuns en ont déduit l'absence de toute doctrine financière et économique chez les dirigeants tunisiens.

Sans aller jusque là, on peut affirmer que *certaines assimilations* ont été faites un peu hâtivement. Il est évident par exemple que l'élévation de certains *droits d'enregistrement* qui se justifient, à la rigueur, dans un vieux pays comme la France, ne saurait avoir d'heureuses répercussions sur le développement d'un pays jeune et avide de capitaux; de même il ne semble pas que la créa-

tion, au cours de ces dernières années, de certaines taxes agricoles ou droits de mutations ait été très indiquée alors même que l'agriculture et le commerce subissaient les méfaits d'une grave crise.

Quoique il en soit, il peut être érigé en principe qu'aucune mesure nouvelle ne saurait se justifier qu'en fonction de la *situation économique* de la Régence; l'impôt ne peut être considéré comme une sorte de pénalisation mystique destinée à toucher le contribuable tunisien, par superstition d'égalité, au même taux que le contribuable français. La principale occupation du gouvernement du Protectorat doit donc être d'établir en Tunisie un régime d'impôts qui ménage à la fois les ressources de son économie particulière et les intérêts du trésor beylical.

Il ne semble pas que ce double résultat ait été jusqu'alors entièrement atteint; la preuve nous en est fournie par le *déséquilibre* certain qui affecte *la répartition* des charges publiques, et dont nous allons maintenant nous efforcer de passer en revue les principales manifestations.

Section II

Alourdissement Continu des Contributions Indirectes

Il est intéressant, pour illustrer l'évolution subie par le régime fiscal, depuis le début du vingtième siècle, de comparer *les rapports* de chacune des recettes ordinaires du budget, entre 1906 et 1938. (Voir tableau K).

TABLEAU K

RECETTES DES SERVICES ORDINAIRES
TITRE I DU BUDGET

Années	Impôts directs et taxes assimilées	Impôts et revenus indirects	Produits des monopoles et exploitations industrielles	Produits du Domaine de l'Etat	Produits divers	Totaux
1906	10.122.293	13.242.656	11.681.931	1.505.673	1.876.422	38.428.976
1909	10.683.442	13.849.977	16.733.887	2.421.189	2.902.417	46.590.914
1912	9.523.786	21.443.762	23.492.707	3.591.865	4.872.273	62.924.395
1920	32.473.325	71.145.429	62.086.603	4.565.683	8.367.037	178.638.079
1922	23.391.959	79.548.618	77.971.468	6.164.527	16.091.301	203.167.856
1924	30.259.293	96.919.010	76.803.211	9.852.607	19.216.048	232.950.171
1926	42.888.157	129.944.675	109.351.300	9.934.000	10.064.504	302.282.637
1928	69.341.603	221.483.992	148.247.085	17.736.919	24.500.108	481.309.708
1930	80.179.613	350.090.632	225.379.341	11.623.621	66.480.752	733.753.962
1933	78.891.603	250.766.461	169.215.546	8.949.768	32.318.531	540.232.913
1935	72.707.211	266.301.563	165.522.779	11.068.809	46.503.759	562.104.123
1936	48.115.703	270.355.288	160.381.951	11.892.846	35.438.736	526.184.527
1937	72.042.000	320.312.500	169.079.500	16.200.000	33.685.700	611.319.700
1938	78.448.000	388.149.400	185.554.700	15.700.000	36.299.300	704.151.400

Ce qui frappe, au premier examen des résultats ainsi obtenus, c'est *la part de plus en plus faible accordée aux impôts directs* ou taxes assimilées dans l'ensemble du budget.

En effet, cette catégorie d'impôts atteignait en 1906 le chiffre de 10.122.293 francs, pour un budget total de 38.428.976 francs, ce qui représentait une proportion de 1/3,5. Pour 1938, les prévisions relatives aux impôts directs se sont élevées à 78.448.000 francs, soit à peine *la neuvième partie* des ressources ordinaires de l'Etat. Sur le total de 704 millions représentant celles-ci dans l'exercice en cours, la répartition de chacune des catégories de recettes a été la suivante :

Contributions directes et taxes assimilées	78.448.000 frs. soit 11,5 %
Contributions indirectes	388.149.400 frs. soit 55 %
Produits des monopoles	185.554.700 frs. soit 26 %
Produits du domaine	15.700.000 frs. soit 2.2 %
Produits divers	36.299.500 frs. soit 5,8 %

L'importance des contributions directes comparativement aux autres produits du budget a donc *diminué 3 fois de valeur.*

Par contre, *le montant des contributions indirectes s'est accru* d'une manière frappante. Alors qu'en 1906 le chapitre de ces recettes atteignait 13.242.656 francs, soit un peu plus du tiers du budget, actuellement, avec le chiffre de 388.149.400 francs, il en représente *plus de la moitié.*

Les parts de chacune des deux catégories des contribu-

tions directes et indirectes, qui étaient sensiblement égales au début du siècle sont passées dans la proportion de 1 à 5 au profit des premières.

Faut-il espérer un changement de cet état de choses pour l'exercice 1939. On peut en douter après la lecture du rapport de la Commission Française des Finances. Le projet comprend en effet, les recettes suivantes :

1° — Impôts directs et taxes assimilées	90.105.800 frs.
2° — Impôts et revenus indirects	425.308.600 frs.
3° — Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat	221.892.100 frs.
4° — Produits et revenus du Domaine de l'Etat	18.300.000 frs.
5° — Produits divers	40.657.000 frs.
	796.263.500 frs.

L'importance des deux premières sections du chapitre I reste donc dans une même proportion.

Doit-on s'étonner d'une *telle inégalité dans le rendement?* Il semble que non ! Dans la plupart des pays, les financiers orthodoxes ont depuis longtemps renoncé à équilibrer un budget d'Etat par l'impôt direct. Le capital et son revenu étant le plus souvent difficiles à atteindre, le fisc a préféré demander au consommateur ce que le capitaliste lui refusait. De tels procédés n'ont pas manqué d'être sévèrement condamnés par certains partis politiques, qui épousant une théorie célèbre, ont fait de l'impôt indirect l'impôt des classes pauvres et laborieuses.

Quelque anti-social qu'il soit, celui-ci s'est révélé, cepen-

dant, d'une utilité d'autant plus grande qu'il est perçu sans frais et supporté sans récrimination du contribuable.

En Tunisie, à ces raisons théoriques se sont ajoutées des influences d'ordre économique. En effet, sur une population de 2.500.000 habitants que possède la Régence, il est en près de *70* %, soit plus de 1.700.000 qui sont soustraits à tout impôt direct, du fait même qu'ils ne possèdent rien. Le champ d'action du fisc étant ainsi délimité, il faut ajouter que, par suite de certains *dégrèvements* hâtivement accordés, le rendement de la plupart des impôts directs se trouve considérablement amoindri.

Dans un pays jeune comme la Tunisie qui ne possède que peu de sociétés, il ne faut pas espérer de grandes ressources en provenance de la *taxe sur le revenu des valeurs mobilières;* le chiffre de 11 millions (1,50 % du budget) admis pour l'exercice 1938 est à cet égard significatif. *La patente* elle-même, avec les faibles taux qui ont été admis pour les catégories les plus basses mais aussi les plus courantes des bénéfices, est soustraite à toutes possibilités de gros rendements. Quant à *l'impôt sur les traitements et salaires*, la faiblesse de son taux (2,50 %), et l'abattement de 12.000 francs qui est prévu à sa base le condamnent tant qu'il ne sera pas réformé, à être ridiculement improductif (prévisions pour 1938 : 1.500.000 frs., soit 1/470 du budget).

De grands espoirs avaient été fondés sur la création de *la contribution personnelle d'Etat;* or, celle-ci a rapporté 11 millions en 1937 et elle n'entre que pour 18.300.000 francs dans les prévisions de l'exercice 1939. C'est dire que l'apport de cette taxe au budget est relativement faible; et il le restera encore longtemps, d'une part en raison

des abattements à la base qui permettent à l'immense majorité de la population d'y écahpper, et d'autre part du fait des *fraudes fiscales* auxquelles sa perception donne lieu.

Il est apparu en effet, à la Commission des Finances Française, lors de sa session de 1938, que c'est à l'occasion de cet impôt que la fraude s'exerce avec le plus de dommage pour les revenus publics, en raison de l'insuffisance des éléments d'information dont dispose le contrôle. La commission a estimé nécessaire pour obtenir des résultats mieux en rapport avec la situation réelle :

1° — De rendre obligatoire l'institution du *nom patronymique.*

2° — De rendre également obligatoire sur la déclaration annuelle, certaines indications, telles la valeur locative des habitations, l'origine des sources de revenus, etc...

Ces mesures sont parfaitement justifiées, mais leur application aussi rapide soit-elle, ne risque pas, semble-t-il, de modifier sensiblement le rendement d'un impôt qui, dans sa forme actuelle, est réduit à une médiocre productivité.

Il ne reste donc plus pour supporter les charges écrasantes du budget, que deux catégories de contribuables : *les agriculteurs et les consommateurs.*

Il importe de savoir, dans quelle proportion les uns et les autres sont touchés par la fiscalité actuelle.

Section III

Degrèvement Relatif de la Propriété Foncière et Agricole

Jusqu'à la guerre, nous l'avons vu, *l'agriculture,* richesse essentielle de la Régence, a supporté les plus lourdes charges du budget tunisien. En 1913, les impôts agricoles proprement dits, qui constituaient d'ailleurs la quasi-totalité des contributions directes, ont rapporté 12.809.000 francs, soit plus du *cinquième du budget.*

En 1938, le total des recettes provenant des revenus agricoles n'a atteint que 23.850.000 francs, soit environ *3,3 % du budget.*

Proportionnellement à l'ensemble des ressources totales la part de l'agriculture est donc actuellement *six fois moins grande* qu'il y a vingt-cinq ans.

La disparition de l'*Achour* en 1935 ne peut, à elle seule, justifier une aussi sévère baisse de rendement. Il est donc intéressant de rechercher comment une classe qui représente 25 % de la population et dont les revenus ont atteint l'an dernier 2 milliards, ne paie guère que 3 % des impôts de l'Etat.

Ces résultats ont provoqué de violentes controverses; les agriculteurs étant considérés dans certains milieux comme l'élément conservateur de la colonie, il a été facile, au moyen de ces statistiques, de faire croire au public qu'ils étaient outrageusement favorisés.

A vrai dire, si le chiffre inscrit au budget est effectivement devenu assez faible, il serait injuste de ne pas faire entrer certains *sacrifices supplémentaires* dans le décompte des charges que l'agriculture subit réellement. C'est ainsi, par exemple, que doit être relevée sous la rubrique « Pour mémoire » une série de « ressources exceptionnelles ou spéciales » du titre II qui se chiffrent en millions et parmi lesquelles on peut lire :

— Produits affectés à la défense du *marché de l'huile.*

— Section Tunisienne de l'O.N.I.B. (Office du blé).

— Fond spécial de la Section Tunisienne de l'O.N.I.B., etc...

De même dans le rapport sur les prévisions budgétaires de la Direction des Affaires Economiques, il est utile de constater que les « ristournes du vin », par exemple, doivent servir à doter de 400.000 francs le service botanique, de 64.000 francs l'Office d'Expérimentation Agricole, etc...

Ce sont là des ressources « *hors budget* » qui n'en constituent pas moins des *charges effectives* pour la catégorie des producteurs agricoles intéressés.

Une autre remarque s'impose : la quotité de la plupart des impôts agricoles est basée sur *le revenu brut.* Or, la nature de celui-ci ne permet pas de tenir compte du prix de revient le plus souvent extrêmement bas, ni des taxes coûteuses qui affectent les divers produits, tels les *taxes* sur le blé, les taxes de sortie des huiles et les taxes sur les vins consommés en Tunisie.

En tenant compte de toutes ces rectifications, le Rapporteur Général de l'Outillage Economique en 1938 a estimé à une centaine de millions l'apport des colons au budget. Quelque approximative que soit une telle estimation, il n'en reste pas moins qu'elle est de nature à réhabiliter cette catégorie de contribuables, auprès de l'opinion publique.

Il est enfin nécessaire de souligner que la réputation de grande richesse attribuée aux agriculteurs de la Régence mérite d'être accueillie avec la plus grande réserve. Certaines constatations sont, à cet égard, révélatrices : l'*Office de Colonisation* est arrivé péniblement à récupérer 32 % des sommes dûes par les agriculteurs français embarrassés et 4 % des sommes dûes par les indigènes. Si l'on ajoute que la plupart des viticulteurs sont victimes des ravages du phylloxéra et que le gouvernement est obligé d'envisager des mesures de secours en leur faveur, il paraît difficile de prétendre qu'une surimposition de l'agriculture soit aujourd'hui, non seulement souhaitable mais encore possible.

Ainsi obligé de se retourner vers le *consommateur*, le fisc tunisien lui a fait supporter presque totalement le poids des dépenses nouvelles.

Si l'on considère, en effet, que les produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat ne sont en réalité que le produit de multiples prélèvements sur la fortune des consommateurs, on peut évaluer à 574 millions la charge totale demandée en 1938, sous forme de contributions indirectes.

Cette charge n'étant en 1906 que de 25 millions, le sacrifice demandé aux contribuables en ce domaine s'est donc accru *24 fois* en 32 ans; d'autre part, le pourcentage des droits de consommation par rapport aux ressources totales du budget qui, à la veille de la guerre, était de 63 % atteint aujourd'hui *plus de 76 %*.

Le sort des consommateurs sera-t-il amélioré en 1939 ? Il semble difficile de l'affirmer, si l'on considère le détail

des nouvelles charges proposées par le gouvernement, dont la répartition est ainsi effectuée :

Revenu mobilier, traitements, salaires, contribution personnelle		5.380.000 frs.
Agriculture :		
Olivier	800.000 frs.	
Dattier	150.000 frs.	
Khodor	35.000 frs.	
Vigne	420.000 frs.	
Bétail	700.000 frs.	3.747.000 frs.
Veigus	700.000 frs.	
Peaux	22.000 frs.	
Céréales	800.000 frs.	
Orge	100.000 frs.	
Lagmi	20.000 frs.	
Commerce. Patente		2.000.000 frs.
Consommateurs :		
Taxes de formalités douanières .	12.300.000 frs.	
Spectacles	120.000 frs.	
Marchés	100.000 frs.	
Vinaigre	17.500 frs.	
Sucres	5.100.000 frs.	
Viandes	300.000 frs.	
Denrées coloniales	3.200.000 frs.	37.847.500 frs.
Alcool	1.500.000 frs.	
Tabac	12.100.000 frs.	

Cartes à jouer ..	135.000 frs.	
Allumettes	1.800.000 frs.	
Téléphone	1.000.000 frs.	
Mutation, Enregistrement		6.350.000 frs.
Transports (Carburants)		13.500.000 frs.
Divers		210.000 frs.
TOTAL		69.034.500 frs.

Ainsi sur un total de 69 millions de *charges nouvelles* les consommateurs seront-ils taxés pour 37.847.500 francs, soit exactement 60 %.

Est-il normal que le consommateur soit à ce point imposé. Il est permis de se le demander, bien qu'une remarque de cet ordre puisse être faite dans *beaucoup de pays.* En Tunisie, l'agriculture étant en état de crise et la grande industrie n'existant pas, il est normal que l'Etat cherche à prélever la part de la richesse publique qui lui revient de droit, à l'occasion des échanges de la vie courante entre citoyens. Mais le consommateur lui-même ne se lassera-t-il pas de cette surimposition croissante ? Aura-t-il toujours un pouvoir d'achat suffisant pour se procurer les biens qu'il désire ? Certaines factions ont voulu monopoliser au profit de leur propagande la défense du *consommateur.* Celui-ci appartient en réalité à *toutes les catégories de la population.* A l'égard des impôts directs qui frappent les biens, la question d'évaluer dans quelles proportions ils portent sur telle classe sociale est déjà bien difficile à résoudre, en l'absence de renseignements statistiques précis et de déclarations loyales des contribuables.

Mais, où le problème apparaît comme presque insoluble,

c'est sur le point de savoir comment les *impôts indirects* se répartissent entre les divers imposés. D'une part, il est très malaisé de déterminer par qui l'impôt est payé *au premier degré;* d'autre part, il est presque impossible de savoir sur qui il retombe en définitive après un ou plusieurs cas d'*incidence.*

Compte tenu de ces réserves, il reste cependant indiscutable que plus de *70 % des ressources publiques* de la régence sont actuellement à la charge des consommateurs. Or, s'il n'est pas aisé d'évaluer en ce domaine la participation fiscale de chaque catégorie sociale ou professionnelle de la population, il n'en demeure pas moins que certaines constatations sont évidentes, si on s'attache à en effectuer *une répartition par nationalité.*

Section IV

Nouvelle Répartition de la Charge Publique au Détriment de l'Élément Français Habitant la Régence

A. — *Théorie Destourienne*

Durant de longues années, une des principales critiques adressées au régime du protectorat par le parti Destourien a été *la surimposition de la population indigène* par rapport à l'élément européen. Cette thèse soutenue avec âpreté dans l'opuscule « *La Tunisie martyre* » publié au lendemain de la guerre, a été reprise depuis au cours de divers

congrès des nationalistes Tunisiens. Elle peut se résumer ainsi :

Les impôts directs étant en majeure partie *agricoles* sont établis au détriment des *Fellahs* qui constituent l'immense majorité de la population rurale. En effet, les indigènes possèdent 700.000 hectares de terres réservées à la culture des céréales, alors que les européens ne sont propriétaires que de 200.000 hectares; la proportion est encore plus forte dans la culture des oliviers, pour laquelle les tunisiens supportent les 10 /13 des charges du Canoun; quant aux impôts du Cap Bon et de l'Ile de Djerba, leur poids échappe presque totalement aux européens.

La contribution personnelle d'Etat, bien qu'étant un impôt à tarif progressif atteint néanmoins plus lourdement l'élément indigène, puisque celui-ci comporte 300.000 assujettis, alors que l'élément européen n'en comporte que 50.000.

La même politique d'injustice a été adoptée pour les *nouveaux impôts*. Ainsi, en ce qui concerne les droits d'enregistrement, les mutations de la vie courante subissent des droits plus élevés que les ventes de terre de colonisation.

Quant aux *impôts indirects*, droits de consommation, de douane, monopoles et exploitations industrielles de l'Etat, leurs charges sont réparties indistinctement sur toute la population du pays; or, les tunisiens sont au nombre de deux millions, alors que celui des européens ne dépasse guère 200.000.

On a parlé de la grande activité et des besoins plus nombreux de la population européenne qui contribuerait en raison, de ce fait, plus que proportionnellement, aux impôts indirects; c'est une erreur profonde, car, sur

200.000 européens, il s'en trouve près de la moitié Italiens, Maltais et Juifs qui appartiennent à la Classe des prolétaires et dont les moyens d'existence sont très réduits. La richesse se trouve concentrée entre les mains des quelques gros capitalistes dont la majorité ne réside pas dans le pays, alors que la bourgeoisie tunisienne, dont la prodigalité est traditionnelle dépense tout ses revenus à l'intérieur de la Régence.

Enfin, de nombreux produits destinés à la consommation et d'une façon générale à l'usage des européens sont affranchis de toute taxe douanière, tandis que les *produits indigènes* consommés presque exclusivement par les tunisiens sont encore lourdement frappés par de multiples droits intérieurs, créés par les beys, il y a cent ans.

En conclusion de ces arguments, le parti Destourien affirme que le tunisien qui au lendemain de la guerre payait *95 %* des impôts supporte encore actuellement plus *des 3/4 des charges publiques de la Régence.*

Quelque fantaisistes que soient ces évaluations, elles ont été reprises tout récemment avec la même mauvaise foi par les propagandistes du vieux Destour; il suffit pour donner une idée de la violence de ces campagnes de se reporter à la motion votée au mois de janvier 1938, par le Comité Exécutif de ce parti et dont voici un extrait :

« Le Comité Exécutif du parti libéral constitutionnel,
« après avoir examiné le projet de budget 1938, et consi-
« déré les débats du Grand Conseil,

« constate que l'inflation du budget subit une courbe
« dangereusement croissante incompatible avec la crise et
« la misère où se débat le pays.

« souligne que pour faire face à ces dépenses impro-

« ductives, les ressources fiscales ne suffisent plus, les « autorités recourent avec facilité à des emprunts qui « gonflent la dette publique, mais constituent aux yeux « des bureaucrates politiciens une hypothèque nationale « sur l'avenir de la Tunisie,

« *dénonce une fiscalité* qui ménage le revenu et la for- « tune des contribuables européens, frappe plutôt les « indigènes à travers leur supériorité démographique, et « nuit à la santé morale et économique du pays, par les « procédés de perception d'un autre âge.

« exprime toute son indignation contre une politique « financière désastreuse, en opposition formelle, non seu- « lement avec les intérêts vitaux des tunisiens, mais avec « la mission que la France prétend remplir dans ce pays ».

B. — *Réfutation de la théorie Destourienne*

De telles affirmations n'ont convaincu aucun homme de bonne foi ; l'exagération même qui les caractérise, les a voué au discrédit. Il importe toutefois, d'y apporter un démenti formel.

Il est profondément mensonger de prétendre que l'indigène paie les plus lourdes charges contributives de la Régence alors que, bien au contraire. sa participation égale à peine celle de l'européen.

L'œuvre de la Direction des Finances, depuis le début du Protectorat a été de tendre constamment à établir une législation fiscale, inspirée des méthodes françaises et applicable à tous sans exceptions. En 1930, il n'existait déjà plus comme atteignant les seuls indigènes que les centimes additionnels à la cote personnelle dûs par les tunisiens non soumis au recrutement militaire, et une cotisation supplémentaire annuelle de 2 francs, payée par les

indigènes inscrits au rôle de l'istitan, dans les territoires du Sud soumis à la surveillance de l'autorité militaire. Aujourd'hui, ces impôts ont eux-même disparu et *l'égalité fiscale* est théoriquement absolue entre européens et tunisiens. Mais elle est loin de l'être pratiquement et cela au dépens de l'européen.

Les *derniers impôts perçus* ont eu, en effet, de fâcheuses répercussions sur la situation fiscale de celui-ci. *La taxe sur le revenu des valeurs mobilières*, aussi bien que *l'impôt sur les traitements et salaires* lui sont presque exclusivement *réservés;* quand au système d'abattement prévu pour les droits de *patente* et la *contribution personnelle d'Etat*, il a eu pour résultat pratique d'exonérer de ces impôts d'une façon quasi-totale le contribuable tunisien qui bénéficie par ailleurs de la supression survenue en 1936 de l'*achour* sur les céréales.

En matière *d'impôts indirects*, les arguments des Destouriens se heurtent pareillement à la réalité. Il est nécessaire de souligner en effet que non seulement les européens dépensant plus, y sont plus lourdement soumis, mais encore que la plupart des taxes de consommation sont pratiquement réservées à une infime partie de la population qui vit à l'européenne. Alors que l'indigène se trouve exempté de plusieurs de ces droits, tel le droit sur l'*alcool*, qu'il ne consomme pas, l'élément européen paie de ce chef *18 millions* au trésor tunisien. Les exemples de ce genre peuvent être multipliés: les *9/10 des produits des douanes*, en tant que droits d'importation sont payés par les Français, les Anglais ou les Italiens; les dizaines de millions que prélève le fisc tunisien sur la vente *des phosphates* ne sont pas versés par les indigènes; les sommes importan-

tes que rapporte annuellement au Trésor l'impôt sur le prix des transports par chemins de fer sont payées par les Compagnies Françaises Concessionnaires; quant aux taxes sur les *transports automobiles et sur l'essence* on peut affirmer que 80 % de leurs charges sont supportés par des propriétaires de voitures européens. Il ne faut pas oublier enfin que le protectorat a créé de nombreuses œuvres de secours aux indigents, et notamment des *caisses agricoles* pour venir en aide aux fellahs pendant les années déficitaires.

En Tunisie, *les facultés contributives des 3/4 de la population sont pratiquement inexistantes* et souvent remplacées par le besoin urgent de secours de subsistances à demander au budget. Or, sur les 700.000 contribuables qui restent en état de payer les impôts, il y a 250.000 européens dont le genre de vie et la fortune sont, en grande majorité, infiniment supérieurs à ceux des 450.000 indigènes également soumis au fisc.

Dans quelles proportions ces européens participent-ils aux charges totales du budget ? Il est assez difficile de le déterminer; certains ont évalué leur contribution à 60 % *des recettes.* Il ne semble pas que ce chiffre soit exagéré, et il n'y a pas lieu de s'étonner de son importance, puisqu'il représente le tribut versé, à la communauté, par la catégorie la plus riche de la population.

Il n'en reste pas moins qu'à l'examen de tels résultats, on reste confondu de l'audace d'une certaine propagande Destourienne; au tunisien crédule, que celle-ci aurait convaincu, il suffira de rappeler ces lignes que d'Estournelle de Constant écrivait en 1881, au sujet des anciennes méthodes fiscales des beys :

« On réclame aux indigènes, avec les impôts de l'année

« courante des arriérés considérables, des taxes exception-
« nelles. Malheur à qui résiste ! A l'agriculteur, le Caïd
« prend ses bestiaux, la veille des labours, le grain, la
« veille des semailles. Le nombre des charrues imposées
« qui était tombé de 80.000 à 10.000, diminue encore. Les
« cultivateurs suivent les nomades, quittent le pays, émi-
« grent en Tripolitaine et en Egypte. Dans les villes le
« percepteur n'a pas moins de moyens d'action que dans
« les campagnes; avant de recourir à la prison, il enlève
« aux contribuables non seulement ses meubles, mais jus-
« qu'à ses fenêtres et ses portes qu'il confisque et fait
« vendre séance tenante sur le marché !... »

C. — *La participation contributive italienne*

Il nous paraît intéressant de compléter cette étude de la répartition fiscale tunisienne, en comparant la charge respective qui incombe aux deux éléments les plus représentatifs de la population européenne. A l'heure ou l'Italie formule des revendications pour le moins inattendues, sur un Etat où ses ressortissants ne représentent qu'une faible minorité numérique, il importe de prouver que leur participation contributive est encore plus réduite.

Or, si l'on se place au point de vue économique, et compte tenu de ce que les 5/6 de la production de la régence sont représentés par les produits agricoles, on peut apprécier de la façon suivante la part respective des populations Française et Italienne, dans la mise en valeur du pays :

Les Italiens possèdent au total 77.000 hectares et les Français 630.000. La valeur des propriétés rurales italiennes peut être estimée à 4 ou 500 millions; la valeur des terres françaises à 3 milliards, soit 7 fois plus.

A ces premiers éléments d'appréciation, peuvent être ajoutés quelques renseignements commerciaux et financiers (1).

En 1937, l'ensemble des revenus déclarés en Tunisie, par tous les assujettis au droit de patente s'est élevé à 237.340.000 francs, dont 177 millions pour la ville de Tunis. Les chiffres indiqués pour celle-ci peuvent donc servir de base de comparaison. Or, les *revenus commerciaux et industriels* déclarés en 1938 à Tunis sont ainsi répartis :

Français
Sociétés Françaises
152.182.000 francs

Italiens
Sociétés Italiennes
35.089.500 francs

On peut en déduire que, compte non tenu des abattements à la base, dont bénéficient davantage les déclarations les plus faibles, les Français ont été, dans ce domaine, *cinq fois plus taxés* que les Italiens.

Les *données bancaires* ci-dessous sont également intéressantes à signaler :

	Banca Italiana Banque Italo-Française.	Banques Françaises.
1) Eléments Actifs (Investissements de capitaux en opérations de crédit) :		

(1) Chiffres parus dans le « Petit Matin », du 21 décembre 1938, et dans « Le Temps » du 27 décembre 1938.

a) Portefeuille d'effets escomptés	40.230.000	733.695.000
b) Avances diverses gagées ou non gagées ...	59.600.000	213.170.000
2) Eléments passifs : Comptes de dépôts à vue et à terme	128.500.000	613.840.000

Il est d'ailleurs à noter, que la Banca Italiana et la Banque Italo-Française de crédit n'ont d'Italien que le nom; la première est une société Tunisienne, l'autre est une société Française, avec toutefois une forte participation de capitaux Italiens.

La valeur locative imposée par la municipalité de Tunis est aussi significative :

Valeur locative des immeubles appartenant à des *Italiens :* 29.457.000 francs.

Valeur locative des Immeubles appartenant à des *Français :* 56.435.550 francs.

Convertis au denier 16, ces revenus donnent une valeur vénale approximative :

Français :	Italiens :
900.000.000 francs.	470.000.000 francs.

Enfin, le *commerce extérieur*, base de l'application des droits de douane de toute nature, se chiffre en 1937 à 1.625.533.000 francs entre la Tunisie et l'Empire Français alors qu'il ne dépasse pas 172.637.000 francs, entre la Tunisie et l'Empire Italien.

Si l'on ajoute que l'élément français occupe la plupart des *postes importants* dans l'administration, l'industrie minière, l'industrie des transports, etc... et paie de ce chef les *impôts les plus lourds*, on peut affirmer que la partici-

pation contributive Italienne est loin d'être en rapport avec l'importance de sa Population.

On a souvent répété que « la principale qualité d'un bon citoyen était d'être un *bon contribuable* ». A cet égard, le Français établi en Tunisie n'a pas à subir de reproches et la qualité de bon citoyen qu'il peut légitimement revendiquer suffit à justifier le rôle prépondérant qui lui a été imparti dans l'histoire et auquel *nulle vaine menace* ne saurait le faire renoncer...

Chapitre III

LA REFORME NECESSAIRE

Ayant ainsi étudié les principales caratéristiques du régime fiscal Tunisien et déterminé dans ses grandes lignes la répartition des charges qui en résulte, il reste à décider de l'opportunité d'une réforme que d'aucuns estiment nécessaire depuis longtemps.

En 1920 et 1921, au lendemain de la guerre, des *Commissions de réforme fiscale* avaient été nommées dont les travaux ne semblent pas avoir eu, à l'époque, une grande portée pratique. Depuis à maintes reprises des voix se sont élevées au Grand-Conseil pour réclamer l'établissement d'un système d'impôt qui tienne compte plus équitablement des possibilités de chaque catégorie de contribuables.

La création d'un *impôt proportionnel et direct sur le revenu* a rallié depuis longtemps les suffrages des Grands-Conseillers. Déjà en 1926, l'un de ceux-ci en évaluait, avec quelque exagération, les résultats escomptés :

« Songez, disait-il, à ce qu'est le revenu total de la Tu-
« nisie et faites le calcul. Ce revenu peut être estimé à
« 900 millions par an. La taxe qui devrait être progressive
« partirait de 1 ou 2 % pour arriver à 30 %, ce qui don-
« nerait peut-être une moyenne de 10 %; nous aurions
« alors de suite 90 millions par an.

« Si vous trouvez cette moyenne exagérée, comptez 5 %
« seulement et celà fera encore 45 millions qui tomberont
« dans la caisse de l'Etat ».

La contribution personnelle d'Etat ayant rapporté 11 millions en 1937, il est facile d'en déduire à quel point s'exerçait, il y a dix ans, auprès de certains Tunisiens, le « mirage » de l'impôt direct productif.

Il n'en reste pas moins, cependant que l'ancien istitan, impôt unique demandant un sacrifice égal à tous les contribuables était depuis longtemps critiquable et sa transformaion en 1927 obtint une approbation unanime. Au cours de la discussion qui s'éleva alors, l'idée d'une réforme plus importante fut émise par plusieurs Grands-Conseillers, et le *Résident Général* lui-même, qui dans son Rapport avait proposé la création d'une *taxe personnelle graduée*, défendait son projet en ces termes :

« J'ai dit que le projet qui vous était présenté était sim-
« ple, démocratique et susceptible d'amendement; j'ai dit
« aussi que le gouvernement percevait bien ce qu'il y avait
« de difficile dans l'application de cette nouvelle méthode
« d'impôt surtout dans un pays neuf, où toutes les habi-
« tudes commerciales et industrielles ne sont pas encore en-
« trées dans l'esprit public; qu'il était extrêmement diffi-
« cile d'arriver à une évaluation exacte des revenus de
« chacun et *d'éviter* en même temps ce qu'on a appelé

« *l'inquisition fiscale;* mais que cependant il était néces-
« saire de maintenir la progression de l'impôt. Ceux qui
« ont plus doivent payer davantage que ceux qui ont
« moins ».

Au cours de cette session où les doctrines les plus diverses s'opposèrent, le gouvernement annonça qu'il était décidé à constituer le plus rapidement, une commission de réforme fiscale dans laquelle le Grand-Conseil devrait être largement représenté.

Depuis lors, aucune mesure de quelque envergure, n'est intervenue dans ce sens, et aujourd'hui, plus que jamais, la *révision du régime fiscal* souhaitée et promise en 1929 paraît *indispensable*, pour réparer les méfaits causés en 10 ans par les improvisations et les remaniements hasardeux qui en sont résultés.

Mais avant d'entreprendre la réforme nécessaire, il importe de tenir compte le plus largement possible *des caractéristiques économiques et sociales du pays.* La Tunisie n'est ni le Maroc, ni l'Algérie, et encore moins la Métropole; les conditions du marché agricole, de l'exploitation industrielle et du crédit monétaire y sont très particulières.

Le propre de la Régence, comme de toute colonie encore jeune est la *juxtaposition des formes de production les plus diverses*, depuis le grand capitalisme jusqu'à l'artisanat. Au point de vue économique, d'autre part, il n'existe que deux sources principales de richesse : *l'agriculture* et *l'industrie minière.* Or, depuis longtemps, est apparue la nécessité de mettre l'exploitation des produits du sous-sol, en particulier celle des phosphates et des minerais de fer, en état de lutter contre la concurrence de l'Algérie et du

Maroc, et à cet effet, de ne pas leur faire supporter les charges fiscales supérieures à celles qui frappent les mines similaires de ces pays. La Tunisie, tirant donc de *l'agriculture* la plupart de ses revenus, se trouve par ailleurs dans l'obligation d'importer massivement de pays industriels plus riches, les produits manufacturés et les matières premières qui sont indispensables à son existence. Or, de la *régularité* de ces importations croissantes et de l'extrême *instabilité* de la production agricole, il ne peut que résulter une *contradiction économique*, néfaste à l'équilibre budgétaire. Il suffit d'une mauvaise récolte pour que le pouvoir d'achat du consommateur devenant insuffisant, le nombre des transactions diminue, le commerce périclite.

Est-il possible de remédier aux conséquences financières de ces phénomènes économiques, en demandant à l'impôt *direct* les qualités d'équilibre et la régularité dans le rendement que l'impôt indirect se refuse à assurer ?

Sans doute une réforme dans ce domaine est nécessaire. Aux mesures spasmodiques et improvisées qui ont été prises jusqu'alors ,il importe de substituer un *ensemble fiscal homogène*, dont les deux principaux éléments doivent être :

1° — *L'institution d'impôts cédulaires* atteignant équitablement *toutes les catégories de revenus*, y compris les revenus des professions libérales;

2° — La conversion de la contribution personnelle d'Etat en un *véritable impôt général sur le revenu.*

Une telle réforme devra d'ailleurs être accomplie, en évitant des abattement fiscaux à tendance démagogique, et plus encore en tenant compte de la nature de chacun des impôts cédulaires envisagés. A cet égard, il semble possible

d'élever, dans de sensibles proportions, le taux adopté pour certains d'entre eux, tel *l'impôt sur les traitements et salaires* qui en 1937 n'a rapporté que 2 millions au trésor Tunisien. Par contre l'institution de droits trop lourds sur *les valeurs mobilières* est particulièrement critiquable, dans une colonie où il est nécessaire d'encourager l'importation des capitaux qui viennent s'y investir en dépit des risques de tous ordres dont ils sont menacés.

Il ne faut pas oublier d'autre part, qu'à l'exemple du Français, le Tunisien a tous les courages, *sauf le courage fiscal !* N'est-il pas regrettable de constater, par exemple que sur 30.000 patentés, près de la moitié déclarent un bénéfice inférieur à 3.000 francs ? Est-il admissible également, qu'un impôt général comme la contribution personnelle ne soit effectivement payée que par quelques 20.000 assujettis et ne rapporte que dix millions à l'Etat ?

Des mesures de contrôle sévère sont indispensables si l'on veut éviter qu'une réforme fiscale de quelque importance, ne soit vouée à l'échec; les dernières mesures votées par la Commission des finances, en décembre 1938, démontrent d'ailleurs que cette nécessité a été comprise par les Grands-Conseillers.

Quelque radicales et impopulaires que soient toutes ces mesures, il ne faudrait cependant pas se leurrer sur l'importance de leur résultat, et chercher, dans leur mise en vigueur, la solution définitive du problème de l'équilibre budgétaire. *Aucun régime fiscal* ne peut, à notre époque, être basé exclusivement *sur l'impôt direct.* L'Histoire nous dit que lorsque la *Révolution* supprima tous les impôts indirects, par horreur de la *gabelle* de l'ancien régime, elle installa en France la ruine et la banqueroute; et lorsque

le premier Consul prit le pouvoir, il ne trouva que 150.000 francs dans les caisses de l'Etat.

Il en serait de même en Tunisie, si l'on s'avisait de renoncer même partiellement *aux impôts sur la consommation.* Tous les Etats même les plus évolués tirent le plus clair de leurs ressources, des impôts indirects et des monopoles dont la perception est en quelque sorte automatique. Est-ce à dire que des réformes ne devraient pas être effectuées dans ce domaine ? Certes, non !

De nombreux droits tels ceux qui frappent le sucre, les céréales, et la nouvelle taxe sur le riz ne semblent pas tenir compte suffisamment des qualités « d'alimentation courante » qui caractérisent les produits frappés. Par contre, certains droits à l'importation et la plupart des produits monopolisés pourraient être relevés sans danger pour l'économie locale et au grand profit du trésor Tunisien.

En dehors de ces révisions de détail, il convient surtout, de poursuivre avec vigueur un projet qui a été simplement amorcé et dont les premiers résultats ont été excellents, à savoir, la substitution dans tous les domaines fiscaux des droits *ad valorem aux droits spécifiques;* trop longtemps, les impôts Tunisiens n'ont été constitués que par des droits fixes à l'unité, au poids, ou à la surface, mais toujours impropres à établir un rapport entre la valeur taxée et le produit de l'impôt.

Il s'avère indispensable de créer à l'avenir un régime d'impôts *qui soit fonction de l'économie plus que de la fiscalité.* C'est par le dévelopement de cette économie, entraînant l'accroissement progressif de la matière imposable, que le budget Tunisien peut accroître ses ressources, sans augmentation effective des charges primitives.

On a souvent cité 'exemple de la France, qui, de 1874 à 1914 a vu son budget de dépenses quintuplé, sans que le nombre ni le poids des charges imposées aux contribuables aient sensiblement augmentés. A cette époque, la France s'enrichissait dans la Paix et le Travail; la Tunisie a connu une semblable ère de prospérité. En 1930, les rentrées d'impôts furent si abondantes que le résultat des recettes effectuées dépassa de 37 millions les évaluations primitives. Trois ans après, la crise étant survenue, le règlement du budget laissait, au contraire, apparaître une moins value de recettes, atteignant plus de 70 millions.

Il importe donc aujourd'hui que l'économie Tunisienne reprenne son développement normal, même au prix de nouveaux sacrifices supportés en commun, par tous ses habitants.

Au regard du contribuable Algérien et Français, le contribuable Tunisien ne se trouve pas, quoiqu'on en dise, dans une situation défavorable; il n'est pas surimposé mais appauvri.

Le jour, où, grâce à une politique économique bien comprise, et à la bonne volonté générale, le Protectorat de Tunisie aura recouvré son ancienne prospérité, *l'équilibre budgétaire* sera de nouveau réalisé facilement.

Ainsi sera justifié une fois de plus, le principe traditionnel qui requiert d'une fiscalité parfaite « d'exiger plus de l'impôt sans demander davantage au contribuable ».

CONCLUSIONS GENERALES

Au terme de cette étude, dans laquelle les critiques n'ont pas été ménagées contre l'organisation financière et fiscale de la Régence, il serait injuste de ne pas rendre hommage à la *politique généreuse* qui, depuis soixante ans a toujours inspiré la France à l'égard d'une Nation dont elle est devenue pacifiquement la Protectrice.

La Tunisie, en dépit des critiques qu'on lui adresse est un grand pays et sous l'égide de la Métropole, elle est appelée à un avenir digne de sa prestigieuse histoire.

Mais, si elle veut vivre dans la Liberté et la Prospérité, elle se doit d'écarter *deux dangers* qui la menacent immédiatement, *l'un intérieur, l'autre extérieur.*

Le *parti Destourien* doit être mis, définitivement, hors d'état de nuire; la méthode la plus efficace, à cet effet, sera de le priver de son arme favorite qui est la critique des abus actuels. Il ne faut plus que les chefs nationalistes puissent écrire des articles, comme celui que nous extrayons de l'Action Tunisienne du 1er janvier 1938 et dont les termes étaient ainsi rédigés :

« Le Tunisien va-t-il continuer à trimer bon an et mal « an, pour que le fruit de son travail soit invariablement « distribué, sous forme d'indemnités et de primes de tou- « tes sortes destinées à encourager le peuplement français? « Va-t-il continuer indéfiniment à payer un scandaleux « pourboire à des agents dont la présence ne s'explique et « ne se justifie que dans la mesure où ils peuvent le ser- « vir, le protéger et lui assurer une bonne gestion ?

« Jusqu'ici la Tunisie a eu la réputation d'être une « brave et bonne fille. Aujourd'hui, elle en a assez *d'entre-* « *tenir tant de protecteurs*, elle ne veut plus se livrer à « ce honteux trafic de sa personne. Elle veut maintenant « se ranger et s'occuper d'élever honnêtement et décem- « ment ses propres enfants. Voudra-t-on lui en donner, ou « plutôt lui en laisser les moyens ? »

De telles campagnes seront possibles, tant que le gouvernement Tunisien n'aura pas adopté certaines mesures énergiques indispensables qui sont : *la compression de dépenses improductives, la réduction du personnel administratif, la réforme du système fiscal*, et surtout, *le retour à une politique intensive d'outillage économique.* Il ne faut pas se lasser de répéter, en effet, qu'il n'y a qu'une seule catégorie de dépenses qui soit susceptible d'améliorer la situation actuelle, ce sont *les dépenses rentables*, celles qui sont capables, très rapidement de faire de *l'indigène un producteur et un contribuable.*

Il est un autre danger non moins menaçant pour la Tunisie, qui résulte des *poussée irrédentistes* d'un pays voisin dont elle a accueilli, sur son sol, les ressortissants avec une trop grande générosité. De ce côté encore, il serait follement dangereux de s'exposr à des critiques dont la plus

cruelle serait formulée contre *le sous-peuplement français* dans le protectorat.

Face à cette double menace, le gouvernement Tunisien a compris qu'il était temps re réagir; la session actuelle du Grand-Conseil marque, à cet égard, le début du redressement souhaité.

Des crédits important ont été votés pour la réalisation du programme du Paysannat.

De même, certaines inscriptions budgétaires ont été prévues, pour permettre la *reprise de la Colonisation Française Officielle*, car, la mise en valeur du pays comporte non seulement l'immigration de capitaux, mais aussi le concours de bras et d'intelligences venus de la Mère Patrie.

Enfin, sur l'initiative du nouveau Résident Général, les organismes sont en voie de formation, dont l'activité sera entièrement tournée vers la *prospection minière et pétrolifère et la mise en valeur du sous-sol Tunisien.*

De tels efforts méritent d'être encouragés; mais leur succès reste conditionné à une *stabilité minima* dans les sphères dirigeantes du Protectorat.

A cet égard, l'incohérence de la législation Tunisienne et en particulier de son régime fiscal peut s'expliquer aisément si l'on se rappelle qu'en 55 ans la Tunisie a eu *14 Résidents Généraux.*

Stabilité résidentielle, ordre intérieur, confiance réciproque entre Français et Indigènes, telles sont les conditions essentielles d'une rénovation économique, dont aujourd'hui se manifestent les premiers symptômes.

Dans cette œuvre indispensable au salut de la Régence, *les questions financières* restent cependant au premier

plan. *Goethe* a dit : « Les Finances ne gouvernent pas le « monde, mais elles disent comment il est gouverné ». Le tableau sévère que nous avons dressé de l'état actuel des finances tunisiennes, laisse à penser que la Tunisie n'a peut-être, pas été très bien gouvernée depuis quelques années.

Le passé n'est plus, et au regard de l'avenir il nous plaît de terminer cette étude, sur une *note optimiste* en citant les termes qu'employait, il y a quelques jours, le Rapporteur Français de la Commission des Finances, dans la conclusion de son rapport :

« Le projet de budget de 1939, disait-il, est un budget « *de transition et de confiance*, reposant *sur une économie* « qui se remet peu à peu de ses blessures, grâce à une « production plus régulière, à la restauration du crédit et « à la volonté de travail qui anime le pays ».

« Ce budget n'est pas un budget de grand style, mais il « récèle des possibilités de rénovation et d'élargissement « de l'activité économique.

« Tel quel, il est en mesure de donner à la Tunisie les « moyens de faire bonne figure au moment où les regards « du monde sont fixés sur elle. Il justifie une fois de plus « par son souci de mettre au premier plan la valeur hu- « maine, l'action bienfaisante qui rayonne des protectorats « français.

« Budget de bonne foi, équilibré suivant les règles tra- « ditionnelles, il peut, croyons nous, être soumis en toute « confiance après les amendements s'il y a lieu et le vote « de l'assemblée, à l'approbation du gouvernement fran- « çais.

« Nous sommes persuadés qu'il porte en ses chiffres et

« structure, le témoignage de cet *esprit de loyale collabo-*
« *ration* que les évènements de septembre et du début de
« décembre 1938 ont permis à la Tunisie toute entière
« d'affirmer avec tant de chaleur et de dignité ».

Vu : *Le président de thèse :*
Joseph BARTHÉLEMY.

Vu : *Le doyen :*
Georges RIPERT.

Vu et permis d'imprimer : *Le recteur :*
ROUSSY.

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

Documents officiels :

— Journal officiel de la République Française (Lois et Décrets, Documents parlementaires).

— Journal Officiel Tunisien.

— Statistique Générale de la Tunisie.

— Rapports sur l'activité des services du Protectorat. Prévisions Budgétaires.

— Rapports du Résident Général sur le projet de budget.

— Rapports sur le Compte administratif et Règlements des Budgets.

— Direction des Finances. Budget de l'Etat et des Etablissements publics.

— Rapports au Président de la République sur la situation de la Tunisie.

— Procès-verbaux de la Conférence Consultative de Tunisie.

— Procès-verbaux du Grand Conseil de Tunisie.

Journaux et Périodiques :

The States Man Year Book.

L'Economiste Français.

Le Temps.

Le Jour.
La Dépêche Tunisienne.
Le Petit Matin.
La Tunisie Française.
Tunis-Socialiste.
Tunis-Soir.
La Voix des Fonctionnaires.
L'Action Tunisienne.
Le Libéral.
La Charte Tunisienne.

Ouvrages :

— Girault : Législation Coloniale.

— Merignhac : Législation et économie coloniale.

— Rolland, Lampué, Goury du Roslan, Pougol, Bournet-Aubertot, Armand Touche : Législation et finances coloniales.

— Guénée : Les Finances Tunisiennes, 1932.

— Sala : Le Budget Tunisien, 1912.

— Louet : Les Impôts directs en Tunisie, 1927.

— Boulard : Les Finances de la Tunisie pendant les 30 dernières années.

— Pensa : L'Avenir de la Tunisie.

— D'Estournelles de Constant : La politique française en Tunisie.

— Faucon : La Tunisie avant et depuis l'occupation française, 1893.

— Robert Raynaud : Le Nationalisme Tunisien.

— La Tunisie Martyre.

— Œuvre Financière du Protectorat Tunisien, 1931.

— 32 ans de colonisation Nord-Africaine.

— Fitoussi et Benazet : L'Etat Tunisien et le Protectorat Français, 1931.

— Fernand Laborde : La question budgétaire en Tunisie.

— Rodd Balek : La Tunisie après la guerre.

— Tunisie et Maroc, 1919.

— Rectenwald : Lec Assemblées élues du Protectorat Tunisien.

— Conférences sur la Tunisie, 1901.

— La Tunisie: Agriculture, Industrie, Commerce, 1896.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.

Influence française sur l'organisation financière de la Tunisie. — La Commission Financière Internationale. — Le Budget Tunisien 7

PREMIÈRE PARTIE.

Le Problème Politique. — Le Grand Conseil 29

Chapitre Premier. — Historique du Grand Conseil . 30

Section I. — La Conférence Consultative 30

Section II. — Les Réformes successives de la Conférence Consultative 31

A. — Réforme du 22 février 1896 31

B. — Réforme du 2 janvier 1905 36

C. — Réforme du 2 février 1907 38

D. — Réforme du 27 avril 1910 40

Chapitre II. — La Réforme du 13 juillet 1922. — Le Grand Conseil 45

Section I. — Composition 45
Section II. — Fonctionnement 49
Section III. — Attributions 51
Section IV. — Le Conseil Supérieur 55
Section V. — Le Droit d'Homologation du Ministre des Affaires Etrangères 60

Chapitre III. — Le Grand Conseil devant l'Opinion. 63

Section I. — Théorie Destourienne 63
Section II. — Théorie Socialiste 66
Section III. — Tendances diverses 71
Section IV. — L'opinion des Grands Conseillers .. 73

Chapitre IV. — La Politique du Grand Conseil 77

Les résultats obtenus 87
Les tendances actuelles 90
Chapitre V. — L'avenir du Grand Conseil 92

DEUXIÈME PARTIE.

Le Problème des Dépenses. — Les Frais de Gestion. 99

Chapitre I. — La Progression des Dépenses Administratives 101

Section I. — Les Budgets 102
Section II. — La Répartition des Dépenses 104

Section III. — L'abandon progressif des Dépenses de Premier Etablissement 108

Chapitre II. — Les Principales Sources de Dépenses. 117

Section I. — Le Déficit des Chemins de Fer 117
Section II. — La Dette Publique 122
Section III. — Les Dévaluations et la Hausse des Prix 130
Section IV. — L'application des Lois Sociales votées dans la Métropole 125
Section V. — Le fonctionnarisme Tunisien 138

Chapitre III. — Critique des frais de gestion 145

Les Commissions de Réforme 145
L'opinion de la Presse et du Grand Conseil 150
Les Délégations à Paris 154

Chapitre IV. — Les Revendications des Fonctionnaires 157

Chapitre V. — Les Remèdes 164

TROISIÈME PARTIE.

Le Problème des Recettes. — L'Evolution Fiscale .. 171

Chapitre I. — Les Ressources Budgétaires Tunisiennes 174

Section I. — Avant le Protectorat 174

Section II. — Le Régime actuel 182

Chapitre II. — L'Evolution fiscale de la Tunisie ... 199

Section I. — Assimilation progressive au Régime Métropolitain 199

Section II. — Alourdissement continu des Contributions Indirectes 204

Section III. — Degrèvement relatif de la Propriété foncière et agricole 210

Section IV — Nouvelle répartition de la charge publique au détriment de l'élément français habitant la Régence 215

A. — Théorie Destourienne 215

B. — Réfutation de la théorie Destourienne 218

C. — La Participation Contributive Italienne .. 221

Chapitre III. — Les Réformes Nécessaires 225

Conclusions Générales 233

Notice Bibliographique 239

IMP. LOUIS JEAN — GAP
PÉRIODIQUES - PUBLICATIONS
BUREAU : PARIS, GRENOBLE, CASABLANCA